

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

FÉLIX BARROS DE SOUSA JÚNIOR

**A EFICÁCIA DAS SENTENÇAS INTERNACIONAIS CONDENATÓRIAS
PROFERIDAS PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
CONTRA O ESTADO BRASILEIRO: uma análise do caso Damião Ximenes Lopes**

São Luís

2013

FÉLIX BARROS DE SOUSA JÚNIOR

**A EFICÁCIA DAS SENTENÇAS INTERNACIONAIS CONDENATÓRIAS
PROFERIDAS PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
CONTRA O ESTADO BRASILEIRO: uma análise do caso Damião Ximenes Lopes**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Msc. Amanda Silva
Madureira

São Luís

2013

FÉLIX BARROS DE SOUSA JÚNIOR

**A EFICÁCIA DAS SENTENÇAS INTERNACIONAIS CONDENATÓRIAS
PROFERIDAS PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
CONTRA O ESTADO BRASILEIRO: uma análise do caso Damião Ximenes Lopes**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão para obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA:

Prof^ª. Msc. Amanda Silva Madureira (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

(Examinador)
Universidade Federal do Maranhão

(Examinador)
Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor da minha vida, digno de todas as primícias do trabalho de minhas mãos, por ser meu refúgio, minha inesgotável fonte de alegria, paz e sabedoria. Se não fosse por Sua imensurável graça, viver seria uma experiência sem sentido e cada conquista não seria nada mais que um feito vazio. A Ele dedico tudo de mim.

À minha mãe Socorro, pelo incansável amor e cuidado. Nela encontrei todo apoio e carinho para enfrentar as dificuldades da vida. Na ternura do conselho e do abraço acolhedor, descobri razões para seguir acreditando nos meus sonhos. A ela, renovo minha declaração sincera de amor e gratidão enquanto minha existência permitir.

Ao meu querido pai Félix, cuja memória permanece mais que viva em meu coração, assim como sua genética em minhas veias. Ao papai, dedico o amor que jamais morreu em mim e que nem mesmo a saudade um dia conseguirá sufocar.

Ao meu irmão Felipe, por ser meu eterno amigo e o melhor irmão que Deus poderia dar a alguém. O amor que por ele tenho excede a dimensão das palavras ou dos sentimentos, porque é parte de quem sou.

Aos meus familiares, por todo incentivo, investimento e confiança em minhas potencialidades.

Aos meus fiéis amigos Josielton, Laís, Tâmara, Beth Teles, Gustavo de Lima e muitos tantos, pela inquebrável aliança de amizade que Deus estabeleceu entre nós. Obrigado por todas as orações, sorrisos, lágrimas e momentos compartilhados.

Aos meus amados amigos e colegas de graduação Joanne Abas, Ludmilla Oliveira, Georgia Luz, Ana Grazielle Gomes, Ana Paula Coelho, Milena Furtado, Victor Souza, Saulo Teófilo e tantos mais que perseveraram inelutavelmente junto a mim nestes cinco anos de jornada.

Ao querido Manoel Veloso, por contribuir com sua extraordinária inteligência nas leituras e debates ao longo da construção deste trabalho. Declaro a ele minha gratidão pela paciência e pela construtividade de suas ideias.

À minha estimada orientadora Amanda Madureira por seu prestigioso labor em favor do meu aprendizado, pela disposição e constante longanimidade. Certamente, seu suporte e suas valiosas lições foram decisivos na conclusão deste trabalho e em meu amadurecimento como estudante de Direito.

RESUMO

A análise da eficácia das sentenças condenatórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro, a partir do julgamento do Caso Damião Ximenes Lopes, constitui o objetivo principal deste trabalho. Para tanto, a compreensão dessa problemática requer uma prévia abordagem acerca do contexto histórico-evolutivo da expansão do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ademais, a criação dos sistemas global e regionais de proteção dos direitos humanos trouxe consigo os pilares de uma justiça internacional. No âmbito do sistema interamericano, a demanda referente ao Caso Damião Ximenes Lopes culminou com a primeira condenação internacional do Estado brasileiro perante a Corte Interamericana, trazendo à luz as numerosas dificuldades do Brasil em garantir a eficácia da decisão, no tocante às obrigações de alcance geral. Nesse contexto, a deficiência da política nacional de direitos humanos, aliada à inviabilidade de um procedimento executório previsto pelo Pacto de San José, relega a proteção de direitos e liberdades humanas à margem da inefetividade. Assim, a soma de esforços entre entes do poder público e agentes da sociedade civil pode contribuir significativamente para a superação do déficit de medidas envolvendo a observância aos princípios da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos.

Palavras-chave: Corte Interamericana de Direitos Humanos. Direito Internacional dos Direitos Humanos. Justiça internacional. Sentenças condenatórias. Eficácia. Responsabilidade internacional.

ABSTRACT

The analysis of the effectiveness of condemnatory sentences by the Inter-American Court of Human Rights against the Brazilian State, based on the judgment of the Damião Ximenes Lopes case, constitutes the main goal of this essay. For this purpose, the comprehension of that matter requires a previous approach on the historical-evolutionary context of International Law of Human Rights expansion. Furthermore, the creation of global and regional systems of human rights protection brought along with it the pillars to an international justice. In the sphere of the Inter-American System, the demand referred to the Damião Ximenes Lopes case disclosed to the first international condemnation of the Brazilian state before the Inter-American Court, revealing Brazil's multiple difficulties in guaranteeing the effectiveness of decisions, in what concerns obligations of general reach. In this context, the deficiency in national human rights policy, linked to the infeasibility of an enforceable procedure foreseen by the Pact of San Jose, relegates the protection of human rights and liberties to the margin of ineffectiveness. Therefore, the sum of efforts between entities of public power and agents of civil society shall significantly contribute to overcome the deficit in measures involving the compliance to the international responsibility principles by violation of human rights.

Keywords: Inter-American Human Rights Court. International Law of Human Rights. International justice. Condemnatory sentences. Effectiveness. International responsibility.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado da ONU para os Refugiados
Art./Arts.	Artigo/Artigos
CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
Convenção Americana	Convenção Americana de Direitos Humanos
Declaração de 1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos
Declaração Americana	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
Pág. ou p.	Página ou páginas
Vol.	Volume
STF	Supremo Tribunal Federal
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	A PROTEÇÃO SUPRANACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS.....	10
2.1	Contexto histórico-evolutivo.....	12
2.2	Sistema global de proteção de direitos humanos e a justiça internacional.....	17
2.3	Sistemas regionais de proteção dos direitos humanos.....	21
3	O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	25
3.1	A estrutura normativa do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e a Convenção Americana de Direitos Humanos.....	26
3.2	A Comissão Interamericana de Direitos Humanos.....	37
4	A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	42
4.1	Estrutura orgânica interna.....	41
4.2	A competência consultiva e seus procedimentos.....	46
4.3	A competência contenciosa e seus procedimentos.....	48
5	O CASO DAMIÃO XIMENES LOPES.....	55
5.1	A interface entre o direito brasileiro e a responsabilidade internacional pela violação de direitos humanos.....	60
5.2	Limites e possibilidades no controle de eficácia das sentenças internacionais em desfavor do Brasil.....	65
6	CONCLUSÃO.....	72
	REFERÊNCIAS.....	74

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo a elaboração de uma análise acerca da eficácia das sentenças condenatórias proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro. Para tanto, utiliza como parâmetro de observação o primeiro caso de que resultou a condenação do Brasil perante aquele órgão jurisdicional de direitos humanos, a saber, o Caso Damião Ximenes.

Inicialmente, cumpre afirmar que a referida discussão tem suas origens a partir do processo de amadurecimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, segundo o qual a comunidade internacional passou a repensar valores tradicionalmente difundidos pelo Direito Internacional Clássico. Logo, o ser humano e a dignidade que lhe deve ser inerente foram paulatinamente reposicionados como objeto da proteção jurídica supranacional.

Como conseqüência da nova lógica humanitária do Direito Internacional, os direitos humanos adquiriram uma concepção universalizante que, na medida de sua valorização no contexto do Pós-Guerra, despertou o engajamento de grande parcela dos Estados soberanos ao redor do mundo. Nesse contexto, a despeito da atuação precedente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Liga das Nações, o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, constituiu um marco significativo na proclamação da dignidade da pessoa humana como o corolário de uma nova ordem mundial. Ainda durante o século XX, o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e adoção de importantes pactos internacionais sobre variadas classes de direitos humanos formataram um sistema global de proteção dos direitos e garantias universais.

Junto à criação de tal sistema, os direitos humanos foram tomados por uma tendência de justicialização, mediante a criação das cortes internacionais. Deste modo, a justiça internacional dava seus primeiros passos na efetivação de direitos, embora nenhum dos tribunais então vigentes se ocupasse diretamente no julgamento de violações de direitos humanos, em virtude de sua competência essencialmente penal.

Como desdobramento dessa sistematização inovadora, a proteção internacional dos direitos humanos ganhou uma vertente diferenciada a partir da criação dos mecanismos regionais nos blocos europeu, interamericano e africano. À sua vez, os sistemas regionais pugnam pela salvaguarda dos direitos humanos consagrados por seus respectivos instrumentos internacionais, mediante estratégias de alcance local que, inclusive, contam a atuação de cortes jurisdicionais de direitos humanos com competência não-penal restrita aos países integrantes do bloco.

Nesse diapasão, o Brasil se encaixa no campo de monitoramento do sistema interamericano, sendo membro da Organização dos Estados Americanos e Estado-parte na Convenção Americana de Direitos Humanos. Dito isto, convém explicitar que o Estado brasileiro abraçou em sua ordem constitucional o compromisso de zelar pelos direitos da pessoa humana, aceitando submeter-se à reprimenda da comunidade internacional na hipótese de eventuais violações a tais garantias.

Com relação ao fenômeno da justicialização dos direitos humanos no plano internacional, o Brasil aceita a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos desde 1998, o que lhe acarreta o dever de implementar as sentenças de reparação proferidas por aquela Corte de direitos humanos em todas as suas disposições. Na perspectiva do sistema interamericano, o cumprimento das decisões condenatórias constitui importante ferramenta de promoção dos direitos humanos, além de sinalizar uma maneira contundente de repelir abusos e omissões estatais contra as garantias e liberdades dos cidadãos.

Assim sendo, proporcionar a plena eficácia das sentenças emanadas da Corte Interamericana representa um desafio deveras complexo para qualquer Estado com o saldo histórico de ditaduras e impunidade exibido pela maior parcela dos Estados latino-americanos. Nesta senda, o Caso *Damião Ximenes Lopes vs. República Federativa do Brasil* descortinou virtudes e fragilidades da política nacional, evidenciando, a partir do comportamento do Estado brasileiro face à condenação, o patente despreparo do Poder Público em providenciar a concretização das decisões internacionais e a efetivação de direitos mínimos.

Na esteira das considerações tecidas, o estudo de todos os fatores envolvidos no controle de eficácia das sentenças da Corte Interamericana configura-se útil na descoberta de limites e possibilidades para o amadurecimento do Brasil como Estado inserido nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos. Além disso, sob a égide do Direito Internacional dos Direitos Humanos, também se propõe o auxílio na construção de uma reflexão acerca dos caminhos a serem tomados pela política nacional rumo à consolidação do desenvolvimento humano no País e da garantia a todos de uma cidadania plena.

2 A PROTEÇÃO SUPRANACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

As temáticas orientadas cientificamente em torno dos direitos humanos, não raro, esbarram em imprecisões terminológicas. Daí o recorrente esforço do sujeito cognoscitivo em formular proposições epistemológicas condizentes com o real objeto de seus estudos, ou seja, que tipo de conceito ou definição afigura-se adequada para representar determinado dado fenomênico. Assim, no campo de análise dos direitos humanos, o espírito do estudioso normalmente se debate entre frequentes conflitos de terminologia que exigem um mínimo de consenso e critério para a sua resolução.

Por certo, ganham relevância na discussão ora enfrentada as expressões “direitos do homem”, “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, as quais são costumeiramente confundidas por designarem a existência de direitos tutelados essencialmente pelo ser humano. Não há como negar que, em princípio, tais nomenclaturas dirigem-se praticamente à mesma finalidade jurídica, porém não se pode descurar de que cada uma delas trata de propriedades técnicas peculiares, especificando a estrutura normativa e a forma como esses direitos básicos, imanescentes à pessoa humana, são garantidos juridicamente.

Na concepção de Sarlet¹, tal distinção é traçada, ainda que com finalidades essencialmente didáticas, de modo que os “direitos do homem” sejam aqueles direitos naturais não – ou ainda não – positivados; os “direitos humanos” configurariam aqueles direitos cuja positivação já restou efetivada na esfera internacional; por seu turno, a expressão “direitos fundamentais” corresponde à gama de direitos básicos reconhecidos ou outorgados e salvaguardados pelo direito constitucional interno de cada Estado nacional.

Dessume-se, portanto, que na conceituação defendida por Ingo Sarlet, como mencionado acima, o critério utilizado para a diferenciação conceitual entre as expressões “direitos do homem”, “direitos humanos” e “direitos fundamentais” é justamente o grau de positivação conferido à tutela de tais direitos, seja pelo ordenamento jurídico internacional, seja em sede do ordenamento constitucional dos Estados nacionais.

Sobre a conceituação dos direitos humanos, aqui digna de maior enfoque, a inteligência de Franco² se posiciona ao enquadrar a referida definição em duas perspectivas de utilização: de um lado, trata-se de direitos humanos vinculados a uma dimensão internacional,

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 30.

² FRANCO, Marcelo Veiga. Direitos Humanos x direitos fundamentais: matriz histórica sob o prisma da tutela da dignidade da pessoa humana. In: OLIVEIRA, Márcio Luís de Oliveira (Coord. e org.). **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: interface com o direito constitucional contemporâneo.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 7.

como direitos válidos e vigentes para todos os povos em sua concepção de Humanidade global, transcendentais aos contextos político-sociais locais, às fronteiras nacionais e às especificidades culturais, jurídicas e étnicas das populações; de outro, afirmam-se os direitos humanos sob um viés filosófico intensamente atrelado à concepção maior de “Homem”.

A respeito da concepção contemporânea dos direitos humanos, Piovesan³ toma por base o diálogo entre as leituras de Hannah Arendt e Norberto Bobbio para concluir que esses direitos resultam de longos processos históricos de construção axiológica, das lutas sociais internacionalmente reconhecidas em prol da dignidade humana e pela resistência dos povos em face das violações institucionais aos direitos dos indivíduos, verificadas mormente no início do século XX. Tais aspectos históricos culminaram inevitavelmente com a proclamação da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos através da confecção da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Assim, na dicção da autora, foi nesse contexto que ganhou notoriedade o próprio surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como asseverado *expressis verbis*:

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção desses direitos. Tal sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos, na busca da salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos do “mínimo ético irreduzível”⁴.

Nesse diapasão, assente é a compreensão dos direitos humanos como alvo de uma proteção jurídica internacional condizente com seu grau de positivação no sistema normativo do Direito das Gentes, em nível diferenciado em relação aos direitos fundamentais, positivados, por sua vez, no seio do ordenamento jurídico constitucional dos Estados.

Ademais, válido é acrescentar a lição de Miranda⁵, a qual, inobstante deixe de adotar a terminologia ora utilizada por Sarlet para as diferentes designações dos direitos inerentes à pessoa humana, propugna no tocante à acolhida de tais direitos pelo Direito Internacional:

A protecção internacional dos direitos do homem (grifo do autor), ou da pessoa humana, ainda quando, no limite, não consista na atribuição direta de direitos internacionais aos indivíduos, visa assegurar direitos deles e assegurá-los perante o próprio Estado de que são membros.

3 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 8.

4 Ibid, p. 13.

5 MIRANDA, Jorge. **Curso de direito internacional público**: uma visão sistemática do direito internacional dos nossos dias. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 256.

Na esteira dessas considerações, o autor supracitado ainda faz referência à proteção diplomática, à humanitária e à dos refugiados, afora a proteção das minorias, como reais vertentes da salvaguarda internacional dos direitos humanos. Assim, ressalta os possíveis confrontos de subjetividade internacional do indivíduo, definindo, de acordo com os tipos de proteção internacional, a posição da pessoa humana individualmente considerada, face às normas protetivas e obrigações estatais concernentes aos direitos resguardados. Desta sorte, Miranda⁶ indica os três principais casos de subjetividade internacional, enunciando as diferentes perspectivas do papel desempenhado pelo indivíduo nas relações do Direito das Gentes, como a seguir se destaca:

- a) Protecção internacional sem subjetividade internacional (por virtude de normas convencionais que obrigam os Estados a garantir certos direitos nos respectivos ordenamentos internos);
- b) Subjectividade internacional do indivíduo sem protecção dos direitos do homem (v.g., direito de petição conferido a membros de populações de territórios sob tutela, situação dos funcionários internacionais);
- c) Protecção internacional com subjectividade internacional (o indivíduo não apenas objeto de protecção; donde, o acesso do indivíduo a instâncias internacionais para defesa dos seus direitos contra o próprio Estado de que é cidadão).

Forçoso, todavia, é adicionar que a subjetividade internacional do indivíduo, quando admitida em sede da proteção de direitos humanos, significa dizer que, no plano internacional, a pessoa humana é dotada tanto de direitos materiais, imanentes à sua existência, e portanto defensáveis, bem como de direitos adjetivos relacionados ao manejo dos meios procedimentais necessários para fazer valer a proteção de seus direitos e interesses básicos frente a eventuais agentes violadores.

De todo modo, frise-se que a atual configuração do Direito Internacional dos Direitos Humanos é fruto de um delongado processo evolutivo que, no decurso de mazelas históricas e do crescente sentimento de mobilização humanitária, culminou com a estrutura global de proteção dos direitos humanos que ora se analisa.

2.1 Contexto histórico-evolutivo

Preliminarmente, importa assinalar que a construção do sistema global de proteção dos direitos humanos se deu em perfeita harmonia com uma marcante característica desta categoria de direitos da pessoa humana: a sua historicidade. Dificilmente poderia ser

⁶ Ibid, p. 255.

explicado o surgimento de todo o aparato internacional protetivo atualmente vigente, de maneira que estivesse desvinculada da própria atuação humana ao longo de tantos séculos. Não há como se pensar no homem e no complexo de direitos que lhe caiba como um conjunto inteiramente desprovido de história. Pelo contrário, é o homem o principal agente construtor da história e, por essa razão, a luta pelos direitos ínsitos à sua existência participa inevitavelmente deste processo construtivo.

Há que se reconhecer que algumas expressões tendentes à proteção dos direitos humanos remontam de períodos históricos longínquos. Assim, vale exemplificar a referida assertiva citando-se a celebração de tratados com o escopo de proteger os cristãos que viviam no Império Otomano, os pactos firmados com o objetivo de abolir a escravatura e a comercialização de seres humanos como escravos, a concessão tradicional de asilo territorial, dentre tantas outras modalidades protetivas⁷. Trata-se, por conseguinte, dos primeiros sinais de mobilização supraestatal no sentido de preservar, ainda que em caráter eventual, a observância às garantias de liberdade e de vida da pessoa humana.

Sem embargo, assegura Piovesan⁸ que o processo de internacionalização dos direitos humanos também conta com outros precedentes históricos significativos, tais como o desencadeamento do Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho. Tais institutos protagonizaram uma rediscussão acerca dos limites da soberania estatal, especialmente quando confrontada com a importância relegada à figura do indivíduo como legítimo sujeito de direitos.

Antes que os direitos humanos adquirissem *status* de objeto juridicamente tutelado pelas normas e instrumentos de alcance internacional, o ramo do Direito Internacional centrava-se unicamente nas relações entre Estados soberanos ou entre os Estados soberanos e a Santa Sé, como atores de medidas recíprocas avançadas com fiel arrimo em seus próprios interesses políticos e econômicos. As normas do *jus cogens* não se preocupavam em afirmar a existência de obrigações impostas aos Estados soberanos de respeito aos direitos mínimos de seus cidadãos.

Para Piovesan⁹, à luz do raciocínio anteriormente citado, o novo perfil do Direito Internacional se deve, em grande parte, às noções introduzidas pela atuação vanguardista da Organização Internacional do Trabalho, da Liga das Nações e do Direito Humanitário. A partir de tal premissa, transcreve-se o seguinte excerto doutrinário:

⁷ Ibid, p. 258-259.

⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 177.

⁹ Ibid, p. 180.

[...] pode-se concluir que tais institutos, cada qual ao seu modo, contribuíram para o processo de internacionalização dos direitos humanos. Seja ao assegurar parâmetros globais mínimos para as condições de trabalho no plano mundial, seja ao fixar como objetivos internacionais a manutenção da paz e segurança internacional, seja ainda ao proteger direitos fundamentais em situações de conflito armado, tais institutos se assemelham na medida em que protejam o tema dos direitos humanos na ordem internacional.

O século XX serviu de cenário temporal para este delongado processo de consolidação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o qual se erigiu com princípios próprios a partir das cicatrizes históricas deixadas pelos violentos conflitos bélicos mundiais. Destaque-se que todos os documentos internacionais confeccionados no período pós-guerra resultaram de uma profunda necessidade de revisão de paradigmas¹⁰. Significa afirmar que a visão da humanidade como um corpo biologicamente hierarquizado, apregoada pelas ideologias vigentes nas primeiras décadas do século XX, mormente sob a chancela nazista, tinha de ser superada a bem dos direitos humanos universais, imanentes a todos os cidadãos.

Nesse contexto, o pós-guerra trouxe consigo o nascedouro de novas concepções, decorrentes, principalmente, da generalizada descrença em relação ao Estado como garantidor dos direitos dos indivíduos. Jamais haviam se tornado tão nítidos os riscos sociais oriundos de um eventual confronto entre os interesses dos Estados soberanos e a promoção dos direitos e liberdades do ser humano. Assim, em 1945, a criação das Nações Unidas despontou como um verdadeiro símbolo de amadurecimento da comunidade internacional que, a partir de então, anunciava seu compromisso com a construção de um sistema de proteção de direitos humanos, abarcado por uma vertente de Direito Internacional Público destoante dos elementos tradicionais daquele ramo jurídico.

Piovesan¹¹ correlaciona o momento histórico do pós-guerra com a adoção de um novo paradigma ético, qual seja a reconstrução dos direitos humanos. Destarte, diante do panorama de instabilidade e temor gerado pelas barbaridades dos regimes totalitários durante a Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional promoveu mobilização no sentido de afirmar os direitos da pessoa humana como objeto de interesse supranacional, impondo uma nova lógica do razoável – a limitação do Estado face aos indivíduos como sujeitos de direitos universais, indivisíveis e interdependentes.

O processo construtivo de universalização dos direitos humanos adquiriu força ideológica e politizada, ainda que controversa sua vinculação jurídica, com o advento da

¹⁰ BORGES, Nadine. **Damião Ximenes**: primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Revan, 2009, p. 90.

¹¹ PIOVESAN, Op. Cit., 2007, p. 9.

Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Referido documento reuniu maciçamente a principiologia contemporânea dos direitos humanos, agora dotados de maior relevância jurídica, dignos da tutela garantida pelo Direito Internacional. Em essência, o teor da Declaração de 1948 pode ser resumido pelo seguinte trecho:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 ratificou o princípio da igualdade essencial da pessoa humana, universalizando-o, como fundamento de todos os valores, independentemente das diferenças de raça, cor, sexo, ou qualquer outra condição. Infere-se, portanto, a preeminência do ser humano no mundo, pois que fonte de todos os outros valores¹².

Impende anotar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos lançou as bases da sistemática internacional protetiva dos direitos humanos, funcionando como genuína fonte de Direito Internacional e consagrando princípios que se projetam não somente sobre os Estados-membros da Organização das Nações Unidas, mas também sobre quaisquer Estados nacionais¹³.

Progressivamente, os princípios e diretrizes difundidas a partir do pós-guerra no século XX sedimentaram todo um sistema de valoração dos direitos humanos, sob a perspectiva da limitação dos Estados frente aos direitos dos indivíduos, culminando até mesmo com a incorporação de tais princípios pelo Direito Internacional Público e suas normas de caráter cogente, oponíveis a toda a comunidade internacional.

Não se olvide que a internacionalização dos direitos humanos jamais se apresentou como um processo estático. Pelo contrário, inegáveis são suas inter-relações com o atual fenômeno globalizante, o qual, por sua própria natureza, pressupõe a dinâmica das sociedades em seus aspectos econômicos, culturais, comportamentais, dentre tantos outros. Assim, na conjuntura mundial contemporânea, a esfera jurídica internacional de proteção dos direitos do homem convive com esse intenso fluxo de informações e pessoas, perceptível no mundo globalizado.

O fenômeno de globalização, por seu turno, tem fomentado ideais de cooperação e solidariedade mundiais, proporcionando maior participação dos diversos Estados nacionais e da sociedade civil na formulação de políticas públicas externas ou internas direcionadas para a garantia de direitos universais mínimos, ou seja, aqueles imanentes à existência do homem e

¹² GAIO, Ana Paula Pina. Os direitos humanos e o direito socioambiental. In: ALTHAUS, Ingrid Giachini; BERNARDO, Leandro Ferreira. (Orgs.). **O Brasil e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos**. Vários Coautores. São Paulo: Iglu, 2011, p. 24.

¹³ MIRANDA, Jorge. Op. cit. 2009, p. 276.

conferidos indistintamente a todos os indivíduos¹⁴.

Insta ressaltar que os modernos sistemas de proteção internacional de direitos humanos são, pois, frutos da crescente tendência universalizante da tutela de direitos mínimos, assim absorvida pela configuração normativa do Direito Internacional dos Direitos Humanos, distanciando-se da concepção clássica do Direito Internacional, mediante a superação do voluntarismo e reciprocidade típicos das relações exclusivas entre Estados. Trata-se, então, de uma novel ótica do Direito Internacional, que abandona a perspectiva eminentemente hegemônica dos Estados soberanos¹⁵, agora ultrapassada pela ideia da humanidade como legítima possuidora de direitos e do Estado como organismo obrigado a respeitá-los, sob pena das medidas internacionais de responsabilização.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, da forma como se consolidou no último século, trouxe à baila uma série de especificidades que lhe conferiram normatividade própria. São elementos principiológicos peculiares que passaram a vincular a comunidade internacional no que atine ao propósito de efetivar a proteção aos direitos humanos, ainda que, para isso, seja necessário contrapor a soberania estatal do ente que inobserve os direitos de seus cidadãos. Ademais, não se pretende aqui posicionar o Estado soberano como único organismo detentor do dever de preservar os direitos de seus cidadãos. Trata-se, em verdade, de um dever imposto a todos, visto que a universalidade constitui importante atributo de tais direitos, garantindo sua respeitabilidade igualmente em âmbito universal.

Para melhor compreender a dinâmica de todos os aparatos internacionais destinados à salvaguarda dos direitos do homem, retorne-se ao próprio conceito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ora definido como “*o conjunto de normas que estabelecem os direitos que os seres humanos possuem para o desenvolvimento de sua personalidade e estabelece mecanismos para a proteção de tais direitos*”¹⁶.

É de se observar pela própria definição supratranscrita que a existência de mecanismos e sistemas protetores dos direitos humanos é da própria essência do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ademais, vale adicionar que este é um direito autônomo que persegue o escopo de proteger os indivíduos dentro ou fora dos limites nacionais, sendo incompatível com as amarras interesseiras da reciprocidade entre Estados. Serve como agente

¹⁴ CORREIA, Theresa Rachel Couto. **Corte interamericana de direitos humanos**: repercussão jurídica das opiniões consultivas. Curitiba: Juruá, 2008, p. 60.

¹⁵ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; ROBLES, Manuel E. Ventura. **El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos/ACNUR, 2004, p. 206.

¹⁶ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 1.027.

mitigador da atuação soberana dos Estados nacionais, privilegiando as garantias de liberdade do cidadão¹⁷.

Feitas as considerações acerca de toda a base de princípios norteadores do tratamento de direitos humanos em nível supranacional, importa descrever adiante a organização e o funcionamento dos sistemas internacionais de proteção a esses direitos, dimensionando a discussão, em uma primeira oportunidade, no âmbito global e, logo após, abordando-se a atuação dos sistemas regionais de proteção, em especial, o Sistema Interamericano.

2.2 Sistema global de proteção de direitos humanos e a justiça internacional

Ao analisar a temática da proteção supranacional dos direitos humanos, é deveras oportuno considerar que o conjunto de organismos internacionais, fundados com base neste propósito humanitário, empenha-se em fazer valer as disposições dos numerosos tratados internacionais firmados com o objetivo de resguardar as liberdades de cada indivíduo. Por consequência, o avanço de entes internacionais como as Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos e o Conselho da Europa favoreceu a constituição de um genuíno sistema internacional de proteção aos direitos humanos, composto por instituições de natureza e funções diversas, engajado na promoção de meios adequados para garantir o respeito aos direitos humanos¹⁸. O sistema internacional de proteção dos direitos humanos é formado pelo sistema global e pelos sistemas regionais que, à sua vez, subdividem-se entre o sistema europeu, o interamericano e o africano.

Adiante-se oportunamente que a atuação dos sistemas regionais cinge-se aos blocos de países membros que os integram, o que lhes confere maior homogeneidade cultural, étnica e institucional. Maiores detalhamentos acerca da análise dos sistemas regionais e suas particularidades constituem, no entanto, alvo de abordagem reservada para os próximos capítulos do presente trabalho.

Por ora, cumpre evidenciar o sistema global de proteção dos direitos humanos como aquele formado por todas as nações do globo e capitaneado pela Organização das Nações Unidas (ONU). O marco histórico de seu surgimento foi certamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, na qual se estabeleceram direitos e liberdades fundamentais do ser humano, ensejando a celebração de uma volumosa gama de tratados

¹⁷ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 67.

¹⁸ Ibid, p. 69.

internacionais concernentes à tutela dos direitos ínsitos à personalidade do homem, destacando-se o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

A adoção dos dois pactos retromencionados possibilitou a configuração dos mecanismos de monitoramento eficaz da proteção de direitos humanos pela Organização das Nações Unidas. Ambos os instrumentos internacionais endossaram a base normativa do sistema global de proteção, aprofundando e estendendo o rol de direitos coroados pela Declaração de 1948, bem como reforçaram o estabelecimento de obrigações convencionais aos Estados nacionais, com vistas à observância das garantias fundamentais de seus cidadãos¹⁹.

Para Piovesan²⁰, a conjugação dos Pactos Internacionais de 1966 com os preceitos difundidos pela Declaração de 1948 “simbolizou a mais significativa expressão do movimento internacional dos direitos humanos, apresentando central importância para o sistema de proteção em sua globalidade”.

Todavia, incorreto é concluir que toda a esfera de normatividade que circunda o sistema global de proteção dos direitos humanos esteja limitada tão somente à Declaração Universal de Direitos Humanos, ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Advirta-se, como já comentado alhures, que o advento do fenômeno da globalização e seus impactos sobre as relações humanas pressupõem uma dinâmica jurídica que não pode ser desprezada pelos organismos internacionais de promoção do respeito aos direitos humanos. Neste contexto, exsurtem os mais variados tratados e pactos internacionais celebrados sobre matérias afetas, de forma direta ou indireta, às liberdades fundamentais humanas.

De outra sorte, não há que se falar em substituição dos sistemas nacionais pela aplicação das normas decorrentes dos instrumentos de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Em verdade, digna de nota é a subsidiariedade e complementariedade dos procedimentos internacionais de proteção dos direitos humanos com relação às estruturas nacionais voltadas para o mesmo objetivo. Por meio da subsidiariedade, pretende-se afirmar que os mecanismos protetivos internacionais encontram oportunidade primordial de atuação apenas quando se mostrarem falhas as instituições nacionais. Em primeira escala, os Estados têm a missão institucional de garantir parâmetros de salvaguarda das garantias fundamentais em sua ordem doméstica que equivalham ou superem os padrões mínimos especificados pelos

¹⁹ Ibid, p. 74.

²⁰ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2012, p. 226.

tratados internacionais²¹.

No âmbito da Organização das Nações Unidas, impende gizar que sua atuação obedece a determinados modelos de estrutura e procedimentos previstos em base normativa própria. Destarte, o mecanismo de proteção organizado pelas Nações Unidas se expressa através dos diversos conselhos e comitês internacionais, os quais funcionam segundo o instrumento normativo que lhes define a matéria apreciável e confere atribuições específicas.

Para fins didáticos, com base na lição de Correia, o mecanismo das Nações Unidas para a proteção dos direitos humanos divide-se em três categorias: órgãos fiscalizatórios baseados na Carta da ONU, os baseados nos tratados internacionais e as agências especializadas²².

Os órgãos de fiscalização de direitos humanos constituídos, direta ou indiretamente, pela Carta das Nações Unidas consistem em organismos supranacionais responsáveis pela proteção e pelo estabelecimento de parâmetros globais. Classificam-se nesta categoria o Conselho de Segurança, a Assembleia-Geral, o Conselho Econômico e Social e a Comissão de Direitos Humanos. Esta última destaca-se como o mais importante órgão do sistema protetivo global, sendo responsável pela fiscalização dos compromissos internacionais, pela investigação de violações e pela prestação de serviços técnicos e de apoio.

Com referência aos mecanismos fundamentados em tratados internacionais, podem ser mencionados, a título de exemplo, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (fiscaliza as determinações do Pacto Internacional em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (monitora a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher) e o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (referente à fiscalização da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial)²³.

Por seu turno, os mecanismos baseados nas agências especializadas das Nações Unidas correspondem a organismos criados com o escopo de fiscalizar direitos humanos relacionados a matérias específicas. Os órgãos deste jaez, em sua maioria, dispõem de procedimentos de fiscalização, inclusive possibilitando a denúncia de eventuais violações à dignidade da pessoa humana. Sob a classificação de agências especializadas, cite-se o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

²¹ Ibid, p. 227.

²² CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 75.

²³ Idem.

(UNESCO), a Organização Mundial de Saúde (OMS), dentre outros entes organizados especificamente para fiscalizar o cumprimento de parâmetros globais de proteção dos direitos humanos pelos Estados nacionais.

Na sistemática das Nações Unidas, os procedimentos destinados ao monitoramento das declarações ou tratados internacionais de direitos humanos podem variar de acordo com as características de cada organismo internacional, podendo ou não incluir seu acionamento por parte de comunicações individuais. Em outras linhas, explica Piovesan²⁴:

O sistema global de proteção a direitos humanos compreende, portanto, mecanismos convencionais e não convencionais, que apresentam características consideravelmente diversas. Essas características podem ser usadas, como já foi ressaltado, na escolha do melhor instrumento internacional para cada caso específico, levando em consideração ser ou não o Estado-violador parte de uma convenção determinada, haver ou não suficiente pressão política para sensibilizar órgãos de proteção essencialmente políticos, existir ou não o interesse em construir precedentes normativos.

Analisando o sistema global pelo viés da justicialização dos direitos humanos, é de se perceber que, embora as primeiras experiências de justiça internacional tenham produzido um impacto de proporções mundiais quanto ao tratamento da dignidade humana, a exemplo do Tribunal de Nuremberg na década de 1940, a ONU ainda não dispõe de uma corte especializada no julgamento de violações de direitos humanos. Esta não é propriamente a competência da Corte Internacional de Justiça (CIJ) nem mesmo do Tribunal Penal Internacional, conquanto haja, em via reflexa, a abordagem de matérias que exijam respeito aos parâmetros mínimos das garantias fundamentais dos indivíduos, porém apreciadas consoante as peculiaridades da jurisdição dessas cortes. Tal lição é resumida nos termos da dicção exarada por Queiroz²⁵:

Malgrado todo o elogiável aparato normativo, a comunidade internacional ainda não dispõe de uma Corte Internacional de Direitos Humanos, não se havendo de confundir o Tribunal Penal Internacional ou a Corte Internacional de Justiça com órgão de proteção contra violações de direitos humanos por excelência.

Com efeito, as reparações estatais relativas à violação de direitos humanos adquiriram maior ênfase no âmbito dos sistemas regionais de proteção, protagonizados essencialmente pelas Cortes de Direitos Humanos, em defesa dos instrumentos internacionais que lhes conferiram jurisdição consultiva e contenciosa, conforme o caso. Assim, finalizada a

²⁴ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2012, p. 314.

²⁵ QUEIROZ, Sheyla Barreto Braga de. A corte interamericana e a proteção de direitos humanos. **Prim@ facie**: Revista da Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, João Pessoa, n. 7, p. 60-78, jul/dez 2005.

análise acerca do sistema global de proteção dos direitos humanos, oportuno é o exame das instituições inseridas na esfera dos sistemas regionais protetivos, como mecanismos de garantia de eficácia dos direitos humanos no nível dos respectivos blocos geográficos.

2.3 Sistemas regionais de proteção dos direitos humanos

Ao longo do presente estudo, foi possível observar que os diversos tratados internacionais de direitos humanos constituem o objeto do Direito Internacional dos Direitos Humanos, uma vez que determinam os parâmetros de garantia das liberdades e direitos dos indivíduos, de modo que tais padrões sejam devidamente atendidos pelos Estados. Assim, compulsando os elementos informativos já estudados sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, tem-se que os Estados nacionais assumem o dever de garantir os direitos mínimos de seus cidadãos, de forma que sua ordem doméstica esteja em harmonia com os parâmetros aclamados pelo vasto conjunto de normas internacionais.

A consolidação do sistema internacional de proteção dos direitos humanos afigura-se como resultado do amadurecimento do processo de internacionalização dos direitos humanos, cuja efetivação já não se restringe ao domínio exclusivo do Estado, mas se submete à fiscalização de toda a comunidade internacional. Em excerto doutrinário, a esse respeito, Oliveira e Maeoka²⁶ lecionam:

Com o advento do processo de internacionalização dos Direitos Humanos o sistema jurisdicional (sic) não se limita mais à circunscrição dos limites territoriais dos Estados. Portanto, é preciso lembrar que há, além dessa esfera, o sistema jurisdicional internacional e, dentro desta estrutura, está disposta uma ramificação do Direito Internacional, que postula a proteção internacional dos Direitos Humanos, por intermédio de uma jurisdição internacional atribuída às Cortes Internacionais.

É neste cenário que exsurge a atuação dos Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos, cujo exercício de defesa dos direitos humanos tem se orientado para o resguardo dos direitos consagrados nos documentos internacionais formalizados pelos países integrantes dos respectivos blocos regionais. Impera asseverar que as peculiaridades de cada região imprimem significativa influência na forma como são promovidas as medidas tendentes a salvaguardar os direitos humanos nos contextos regionais.

²⁶ OLIVEIRA, Claudio Ladeira de; MAEOKA, Erika. A corte interamericana de direitos humanos e a promoção do acesso à justiça. **Sciencia Juris**, Londrina, vol. 13, p. 229-252, nov. 2009

Junto ao sistema global, os sistemas regionais são integrantes do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, diferenciando-se pelos diferentes âmbitos de aplicação de seus mecanismos institucionais. Assim, cabe resumir a aplicabilidade do complexo conjunto das normas internacionais de direitos humanos a partir de duas premissas. A uma, o aparato global, amparado pelas convenções e tratados firmados no seio das Nações Unidas, aplica-se, em tese, a todas as nações integrantes da ordem internacional. A duas, as instituições compreendidas pelos sistemas regionais buscam promover a internacionalização dos direitos humanos no plano regional.

No entendimento de Piovesan²⁷, o componente geográfico-espacial acentua a complexidade que envolve o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, na medida em que os sistemas global e regional convivem entre si, gerando uma inevitável intersecção contextual, contudo operacionalizam seus mecanismos de proteção em níveis diferentes de abrangência espacial. Destarte, torna-se possível identificar elementos que singularizam a proteção realizada pelos sistemas regionais e que, na compreensão da doutrina majoritária, favorecem o surgimento de algumas vantagens em face do sistema global.

Nesse sentido, manifesta-se o duto posicionamento de Heyns, Padilla e Zwaak²⁸, transcrito a seguir:

Embora tenha havido questionamentos iniciais contra a instauração dos sistemas regionais de direitos humanos, por parte das Nações Unidas com sua ênfase na universalidade, os benefícios de se contar com tais sistemas são hoje em dia amplamente aceitos. Países de uma determinada região frequentemente têm o interesse compartilhado em proteger os direitos humanos naquela parte do mundo, e existe a vantagem de se influenciar reciprocamente seu comportamento e de assegurar a concordância com padrões comuns, coisa que o sistema global não oferece.

Smith²⁹ argumenta que o número reduzido de países pertencentes aos blocos englobados pelos respectivos sistemas regionais propicia maior consenso político, em virtude da homogeneidade cultural, linguística e das tradições comuns, assegurando significativamente a eficácia dos mecanismos de monitoramento dos tratados internacionais de direitos humanos.

Aliado a tais fatores, não se menospreze o fato de que os sistemas regionais detêm maior capacidade sancionatória, uma vez que lograram êxito em constituir órgãos

²⁷ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2012, p. 317.

²⁸ HEYNS, Chirstof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**. p. 160-169 Número 4. Ano 3, 2006.

²⁹ SMITH, Rhona K. M. **Textbook on international human rights**. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 84.

jurisdicionais com competência para julgar violações de direitos humanos e determinar o cumprimento das medidas que se impõem pelos tratados internacionais ratificados pelos países membros. Ademais, a proximidade entre os Estados envolvidos gera maior coesão do sistema e contribui para que, em caso de eventual violação de direitos humanos, sejam exercidas fortes pressões sobre o ente violador, maximizando as potencialidades de sucesso das sanções aplicadas³⁰.

A coexistência entre os múltiplos mecanismos de proteção permite à vítima de violação de direitos humanos que proceda à escolha do aparato que, em tese, melhor lhe convir, uma vez que os direitos tutelados pelos instrumentos internacionais de alcance global ou regional são idênticos. Deste modo, referida multiplicidade de escolha decorre de um princípio próprio do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a saber, o princípio da primazia da norma mais favorável à vítima³¹. Ainda sobre o mencionado princípio, leia-se o seguinte trecho extraído da obra de Queiroz³²:

Neste mencionado ramo do direito (*Direito Internacional dos Direitos Humanos*), a pessoa humana, e não mais apenas o Estado, e por isso legitimado nato para intervir em procedimentos e processos de proteção, informados pelos princípios da primazia da norma mais favorável à vítima e da efetividade das normas, pela interpretação *pro homine*, pelo caráter *erga omnes* das obrigações.

Vale acrescentar que os sistemas regionais são verdadeiros participantes do processo de justicialização internacional dos direitos humanos, através da instituição de cortes jurisdicionais, cuja competência, por excelência, consiste em julgar violações a direitos humanos ocorridas nos Estados nacionais, com fundamento nos tratados internacionais regionalmente vigentes. Dentre os principais sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, merecem destaque o sistema europeu, o interamericano e o africano.

O sistema europeu de proteção aos direitos humanos é o que apresenta maior complexidade, bem como o maior grau de desenvolvimento e a constituição mais antiga. Funciona em torno da fiscalização aos ditames da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos, elaborada pelo Conselho Europeu em 1953. Desde então, o conjunto de instituições decorrentes da Convenção deu origem a um aparato harmônico, com órgãos interligados, destinado à internacionalização dos direitos humanos no plano regional europeu³³.

³⁰ HEYNS, Chirstof; VILJOEN, Frans. An overview of human rights protection in Africa. **South Africa Journal on Human Rights**. vol. 11, part.3, p. 423, 1999.

³¹ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2012, p. 322.

³² QUEIROZ, Sheyla Barreto Braga de. Op. cit. 2005, p. 63.

³³ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 82.

Inicialmente, os órgãos componentes do sistema europeu eram a Comissão Europeia de Direitos Humanos, a Corte Europeia de Direitos Humanos e o Conselho de Ministros. No entanto, com o advento do Protocolo 11, de 1º de novembro de 1998, houve uma reformulação estrutural no âmbito institucional europeu, da qual resultou a substituição da Comissão e da Corte por uma novel Corte Permanente. Além disso, o reconhecimento da competência da nova Corte para receber petições individuais ou oriundas de Estados denunciando violações de direitos humanos passou a ser compulsório.

Por sua vez, a criação do sistema africano se deu tardiamente, se comparada aos sistemas europeu e interamericano. A formulação do sistema africano ocorreu no ano de 2000, após o delongado processo de descolonização das nações africanas, que se arrastou por extensas décadas do século XX. Pautado principalmente na Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos, assim como em outros importantes documentos internacionais, o sistema do continente africano nasceu com a missão de promover o desenvolvimento, a democracia e o incentivo à cooperação econômica, política e cultural.

Sobre o funcionamento das instituições sediadas no sistema africano, discorre Correia:

Em relação aos mecanismos de proteção dos direitos humanos, o sistema africano está direcionado principalmente para atividades promocionais voltadas para a educação em direitos humanos e outras formas de promoção. Existe ainda um mecanismo de supervisão que é a Comissão Africana de Direitos do Homem e dos Povos, mas seus poderes e atuação são ainda restritos, tendo recebido um número pequeno de reclamações, o que reflete a falta de confiança das vítimas na sua efetividade³⁴.

À luz do trecho supratranscrito, forçoso é concluir que o sistema regional africano de proteção aos direitos humanos encontra-se ainda em estado de incipiência. A própria instabilidade política, social e econômica vivida pelo continente responde significativamente pela timidez dos resultados alcançados pelos aparatos locais. Miranda, ao referir-se sobre a constituição do sistema africano, limitou-se a declarar que a África ainda *ensaia* um sistema de proteção de direitos humanos³⁵.

No que toca ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, por relacionar-se diretamente com o centro da temática abordada neste trabalho, sua análise há de ser discutida especificamente nos capítulos imediatamente seguintes, a bem da melhor consecução da proposta didática aqui desenvolvida.

³⁴ Ibid, p. 86.

³⁵ MIRANDA, Jorge. Op. cit. 2009, p. 303.

3 O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O estudo da proteção supranacional dos direitos humanos, conforme já asseverado, perpassa a análise contextualizada dos sistemas global e regionais de proteção dos direitos humanos. Tais sistemas concorrem para a promoção dos direitos humanos em suas respectivas escalas de abrangência, bem como estabelecem os mecanismos adequados de monitoramento dos Estados nacionais quanto ao cumprimento do dever de zelar pelas liberdades e garantias dos indivíduos.

Destarte, uma vez já analisada a proteção de direitos humanos no âmbito das Nações Unidas e dos blocos regionais europeu e africano, impende ser traçado o perfil estrutural e normativo do sistema interamericano, cuja importância para o presente trabalho se revela na medida em que o Brasil se identifica como Estado-parte dos diversos instrumentos internacionais que oferecem sustentação normativa ao sistema implantado na região. Em outras linhas, o Estado brasileiro é agente integrante do sistema interamericano, submetendo-se aos preceitos da Convenção Americana de Direitos Humanos, tendo inclusive aceitado a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos desde 1998.

Cumprido adiantar que, assim como ocorre nos demais sistemas regionais, o sistema interamericano reúne em seu seio um aglomerado de nações que se assemelham quanto às suas peculiaridades históricas, políticas, sociais, econômicas e culturais. Não há, pois, prejuízo lógico em afirmar que o bloco interamericano é visivelmente caracterizado por uma relativa homogeneidade, embora haja, de fato, algumas desigualdades internas que se refletem na forma como cada Estado propriamente conduz as ações tendentes à salvaguarda de direitos humanos em seus territórios.

De todo modo, válido é inferir que o entendimento acerca do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e suas instituições participa necessariamente do *iter* a ser percorrido para que se compreenda o comportamento do Estado brasileiro diante de condenações internacionais pela violação de direitos humanos, a exemplo principalmente do Caso Damião Ximenes Lopes, porquanto deste tenha decorrido a primeira sentença condenatória proferida contra o Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

3.1 A estrutura normativa do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e a Convenção Americana de Direitos Humanos

A compreensão sobre a estrutura e funcionamento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos exige que se conheça o contexto histórico e as particularidades regionais sobre as quais se amontoaram os elementos que culminaram com a sua instituição no continente. De antemão, é preciso considerar que a maior parte dos países que contribuíram para a formação do sistema interamericano vive atualmente em um estágio de consolidação de seus regimes democráticos, tendo em vista que, entre as décadas de 70 e 80, a região foi historicamente assolada pela implantação de governos ditatoriais.

Se no aspecto político, as nações do bloco interamericano ainda buscam reerguer-se das cinzas deixadas pelos extintos regimes autoritários, no aspecto social, o panorama observado é preponderantemente marcado por fortes desigualdades e pela exclusão de indivíduos e grupos sociais. Na América Latina, a quase totalidade dos países integrantes enfrenta graves problemas de ordem social, notadamente aqueles evidenciados pelos altos índices de pobreza, corrupção, violência e impunidade. Com efeito, as populações latino-americanas ainda padecem rotineiramente com a nociva tradição de desrespeito a seus direitos mais básicos – uma indesejável herança dos sucessivos governos instalados na região.

Em meio a tais dificuldades, fica prejudicada a vigência plena dos direitos humanos, fator este que se agrava quando se tem em conta a fragilidade dos Estados Democráticos de Direito recentemente erigidos, a recorrente impunidade dos agentes violadores de direitos fundamentais e as profundas falhas institucionais e burocráticas dos aparelhos estatais na consecução de políticas públicas benéficas para os cidadãos. Diga-se, inclusive, que os Estados do bloco interamericano, em sua maior parcela, não possuem regimes democráticos suficientemente densos, aptos a garantir a inteireza do desenvolvimento humano e o saudável zelo pelos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Considerando a supramencionada conjuntura da região, Piovesan leciona que a fase de consolidação dos regimes democráticos na América Latina traz um duplo desafio, qual seja o definitivo rompimento com o legado da cultura autoritária ditatorial e o fortalecimento da democracia, propiciando a observância aos direitos humanos em sua concepção mais ampla (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais). Oportunamente, a autora ressalta que os países latino-americanos não mais se encontram na fase de transição do regime autoritário para o democrático, uma vez que este período de radicais transformações políticas já tenha transcorrido logo após a queda das ditaduras no continente. O momento ora vivenciado pelas

nações do bloco interamericano corresponde, como alhures afirmado, a um estágio de consolidação dos regimes democráticos instalados na região³⁶.

Nesse diapasão, entenda-se que o amadurecimento da democracia repercute positivamente na realização dos direitos humanos, sendo o Estado Democrático de Direito o ambiente mais favorável para o maior grau de eficácia das garantias e liberdades humanas. A esse respeito, fica a lição de Fonseca :

É preciso lembrar também que a democracia não é um fim em si mesma. Ela é um processo que aponta para a realização dos direitos humanos e existe para concretizá-los. Ela existe para que o ser humano possa assegurar seus direitos. Entretanto, a consecução de um direito sempre aponta para um novo, o que pode ser visualizado pelo seguimento histórico das gerações de direitos. Sempre há algo mais a conquistar. Nos países latino-americanos particularmente ainda se tem muito a conquistar, e a verdade é que sempre terá. [...] A descoberta de novos valores, então, ilumina outros caminhos, num aperfeiçoamento incessante.³⁷

Abordando o binômio “democracia / direitos humanos” a partir de uma distinta perspectiva, Jeycic segue além do raciocínio acima colacionado para afirmar que, assim como a democracia configura pressuposto para o respeito aos direitos humanos, a efetivação destes últimos também se caracteriza como elemento fundamental para a existência dos regimes democráticos. Destarte, haveria, em verdade, uma inter-relação construída entre a essência democrática e a eficácia dos direitos humanos. Essa interação simbiótica pode ser depreendida do excerto doutrinário transcrito a seguir: “quando há ausência da democracia, seja política, seja socioeconômica, não há como vicejar os direitos humanos. Quando não se respeita os direitos humanos não podemos crer que exista uma real e efetiva democracia”³⁸.

De fato, não há como negar que a democracia constitui, por excelência, o espaço mais acertado para que os indivíduos vejam preservadas suas liberdades fundamentais, participando politicamente da construção de um Estado socialmente responsável que desempenhe o papel de garantir a intangibilidade da tutela dos direitos humanos de seus cidadãos.

Na América Latina, porém, alcançar este objetivo impõe ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos o primordial dever de evitar o retrocesso a

³⁶ PIOVESAN, Flávia. Op. cit., 2007. p. 85.

³⁷ FONSECA, Luciana Andrade. A importância da democracia, do Estado, do indivíduo e da proteção internacional na concretização dos direitos humanos na América Latina. In: OLIVEIRA, Marcio Luís de. (Coord.). **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: interface com o direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 57.

³⁸ JEYCIC, Vladimilson. O respeito aos direitos humanos como pressuposto da democracia. In: OLIVEIRA, Marcio Luís de. (Coord.). Idem. p. 80.

um sistema autoritário e reagir prontamente às ameaças para rechaçar os avanços democráticos já obtidos³⁹.

Descortinado o contexto histórico-social sobre o qual se assenta o bloco regional interamericano, insta analisar a maneira de como se encontra estruturado o aparato destinado à proteção dos direitos humanos nas Américas. Convém, outrossim, destacar os principais documentos internacionais que declaram direitos essenciais, criam organismos vinculados à finalidade de monitorar o cumprimento das obrigações dos Estados-partes e terminam por reforçar os contornos de atuação do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

Sob um enfoque metodológico, na doutrina especializada do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sobressaem-se dois importantes métodos de análise do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, a saber, o método histórico e o normativo. Ambos os métodos intentam propor uma visão coerente do sistema interamericano em conjunto com os instrumentos internacionais formalizados com o intuito de promover o respeito aos direitos humanos no continente americano.

De acordo com o magistério de Cançado Trindade⁴⁰, o método histórico é o que se deve utilizar para a análise do sistema interamericano, a partir do estudo de suas fases evolutivas, as quais, segundo o autor, correspondem a cinco momentos históricos diferentes: antecedentes históricos; período de formação; fase de institucionalização convencional; fase de consolidação; e fase de aperfeiçoamento.

Nesta senda, o sistema interamericano deveria ser compreendido à consideração de uma escala evolutiva iniciada no estudo dos instrumentos internacionais primitivos que serviram de antecedentes do sistema. Adiante, a segunda fase apontada por Trindade caracteriza-se pela instituição da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sua atuação primordial e a crescente ampliação de suas atribuições na promoção dos direitos humanos no bloco regional. Em sequência, a terceira fase se concretizou com o advento da Convenção Americana de Direitos Humanos, culminando com a institucionalização convencional do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

Na quarta etapa de evolução histórica, o sistema interamericano adentra um processo de consolidação que ganhou corpo através da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no início da década de 1980, e da adoção de dois importantes

³⁹ CORREIA, Theresa Raquel Couto. Op. Cit. 2008.

⁴⁰ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. O sistema interamericano de direitos humanos no limiar do novo século: Recomendações para o fortalecimento de seu mecanismo de proteção. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. (Orgs.). **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

protocolos adicionais à Convenção Americana de Direitos Humanos, a saber, o Protocolo Adicional de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais, Culturais ou Protocolo de San Salvador (1988) e o Protocolo Referente à Abolição da Pena de Morte (1990).

Concluindo o raciocínio do método histórico, a quinta fase perduraria até os dias atuais, sendo basicamente caracterizada pelos esforços empreendidos no aperfeiçoamento do sistema interamericano e conseqüente fortalecimento de suas instituições. Sobre este momento histórico, argumenta Correia numa releitura do entendimento de Trindade:

Tal etapa, ainda em fase de aperfeiçoamento, sugere uma série de reflexões e recomendações no tocante à composição dos dois órgãos de supervisão, sobre uma maior aproximação entre a Comissão e a Corte, sobre medidas operacionais e sobre o incremento de recursos financeiros⁴¹.

Por outro lado, o posicionamento arvorado por Ledesma⁴² defende a utilização do método normativo de exame do sistema interamericano de proteção. Nessa perspectiva, o sistema deve ser analisado a partir do estudo de suas fontes jurídicas, considerando-se também o respectivo grau de vinculação em relação aos Estados nacionais do bloco americano. Assim, o referido autor justifica que o esquema normativo não desmerece a evolução histórica nem mesmo desconsidera os elementos históricos e políticos que dela participam, porém reforça que a diversidade de fontes jurídicas permite conhecer o sistema interamericano de proteção, revelando-lhe a existência de dois subsistemas.

Acerca de tais subsistemas, Ledesma sustenta a seguinte proposição:

Estos dos sub-sistemas son el resultado de la diversidad de fuentes jurídicas aplicables en materia de derechos humanos, y del grado en que ellas resultan vinculantes para los Estados. Esta diversidad de fuentes permite la bifurcación en dos caminos diferentes, que no son incompatibles entre sí y que se refuerzan mutuamente; de hecho, los procedimientos previstos en ambos sub-sistemas pueden ser aplicables a un mismo caso, incrementando la presión que el sistema interamericano puede ejercer sobre los gobiernos acusados de violar los derechos humanos.⁴³

Desenvolvendo a lição supratranscrita, entenda-se que os subsistemas em referência correspondem, em primeira instância, àquele decorrente da Carta da Organização

⁴¹ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. Cit. 2008, p. 88.

⁴² LEDESMA, Héctor Faúndez. **El sistema interamericano de protección de los derechos humanos**. 3 ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

⁴³ Ibid, p. 28.

dos Estados Americanos (OEA) e da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, definindo-se pelas competências da Organização dos Estados Americanos em face de todos os seus membros. O outro subsistema é o que gravita em torno da Convenção Americana de Direitos Humanos e os demais instrumentos que lhe sejam conexos, os quais somente têm aplicabilidade aos Estados partes desses tratados⁴⁴.

Importa, contudo, advertir que o olhar do cientista do Direito Internacional dos Direitos Humanos não deve se ater a uma proposta de análise congelada, de forma que os métodos abordados pelos autores supracitados sejam acolhidos como objetos estanques e contraditórios. Com efeito, não há como se pensar que os métodos histórico e normativo sejam excludentes entre si, sucedendo apenas que cada um deles elege critérios distintos para explicar o surgimento e o funcionamento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos sem que haja entre tais critérios uma necessária relação de contrariedade.

Conseqüentemente, haja vista que o enfoque deste estudo inclui uma discussão sobre um verdadeiro sistema jurídico, infrutífero seria tratar acerca de sua estrutura normativa sem considerar seu histórico evolutivo. De outro lado, também não seriam atendidos os objetivos da presente análise ao se discorrer tão somente sobre as fases de evolução do sistema, desprezando-se os pilares normativos que constituem seu *corpus* jurídico. Por essa razão, é imperioso concluir que a conjugação de elementos de ambos os métodos pode traduzir-se em um exame de maior maturidade jurídica, apto a contribuir para o alcance dos resultados almejados ao longo deste trabalho.

Desta feita, como antecedente histórico do sistema interamericano de proteção, o nascimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) se deu em conformidade com o art. 52 da Carta das Nações Unidas⁴⁵. O contexto de sua criação foi marcado pelo clima predominante de tensão e insegurança que se instaurou de forma generalizada após a Segunda Guerra Mundial e o advento da Guerra Fria.

Em meio às perturbações sentidas na ordem global, foi assinada a Carta da OEA em 1948, cujos objetivos amplos consistiam na garantia da paz e segurança internacionais, cooperação e ação solidária, promoção da democracia representativa, promoção dos direitos humanos e erradicação da pobreza, desenvolvimento econômico e social, prevenção de

⁴⁴ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 89.

⁴⁵ “Art. 52. 1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os propósitos de princípios das Nações Unidas”.

conflitos e busca solução pacífica de controvérsias⁴⁶. Embora faça menções à observância dos direitos humanos, assevere-se que a Carta da OEA (ou Carta de Bogotá) não pode ser qualificada puramente como um instrumento internacional de garantia dos direitos humanos. Há que se observar o verdadeiro teor político de suas disposições, arrimados principalmente na “política de boa vizinhança”, amplamente difundida à época de sua formalização⁴⁷.

A primeira parte da Carta de Bogotá revela um teor dogmático no qual se enuncia a natureza jurídica da Organização dos Estados Americanos, seus propósitos, princípios, direitos e deveres fundamentais, além de normas de caráter geral⁴⁸.

Consoante o ressabido, a abordagem sobre os direitos da pessoa humana pela Carta da OEA não foi além de disposições genéricas, o que somente se desenvolveu a partir da entrada em vigor da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. Esta última, à sua vez, constitui indispensável complemento da Carta⁴⁹ desempenhando a tarefa de minudenciar o tratamento dos direitos humanos ali proclamados. Ocorre, porém, que a forma adotada pela Declaração, distintamente da Carta, não consistiu em um tratado, pelo que não se lhe atribuiu, de plano, o devido caráter jurídico vinculante.

Ademais, facilmente se identifica, por detrás dos objetivos colimados pela Carta da OEA, uma política internacional orientada pela não intervenção em assuntos domésticos e pelo respeito à soberania dos Estados⁵⁰. Argumente-se que a tradição não intervencionista e legalista do Direito Internacional latino-americano constituía verdadeira barreira ao peso hegemônico exercido pelos Estados Unidos dentro do bloco interamericano⁵¹.

Mitigando ainda mais o empenho da Organização dos Estados Americanos em promover os direitos humanos na região, acrescente-se que os Estados-partes encontravam-se completamente absortos em seus interesses internos para cuja satisfação buscavam apoio de outros Estados. Como exemplo mais evidente de tal situação, os Estados Unidos foram solidários à manutenção de diversos governos ditatoriais de direita na América Latina para garantir naqueles países a sua influência político-ideológica na ordem mundial bipolar.

Portanto, em um momento inicial, a OEA não significou motivo de relevante sucesso na efetivação de direitos humanos no continente americano, uma vez que, na contramão de muitos ideais proclamados pela Carta de Bogotá, o ambiente democrático

⁴⁶ RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

⁴⁷ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 95.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ LEDESMA, Héctor Faúndez. Op. cit. 2004, p. 32.

⁵⁰ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. 2012, p. 149.

⁵¹ HERZ, Mônica. “Carta da OEA (1948)”. In: MAGNOLI, Demétrio. **A história da paz**. São Paulo: Contexto, 2008, p. 340.

salutar parecia uma realidade muito distante de inúmeros Estados americanos. Todavia, a instituição da Comissão Interamericana de Direitos durante a V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA (1959) notabilizou-se como uma acertada iniciativa capaz de promover avanços na criação e consolidação de um mecanismo concreto de proteção dos direitos humanos⁵².

A Comissão, assim que criada, possuía a função de promover os direitos da pessoa humana declarados pela Carta da OEA e pela Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem⁵³, embora seu funcionamento fosse provisório até que fosse adotada uma Convenção Americana de Direitos Humanos. Em sua redação original, porém, a Carta da Organização dos Estados Americanos não contemplava a criação de qualquer órgão encarregado da promoção de direitos humanos.

Sobre a repercussão da Carta da OEA e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem na luta pela proteção dos direitos humanos no continente americano, conclui Ramos:

Tendo em vista a Carta da OEA e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem é justo concluir que a proteção de direitos humanos esteve sempre no centro das preocupações *formais* dessa organização.

A evolução na implementação desses objetivos postos no papel foi lenta, com grande benevolência para várias ditaduras ao longo das décadas. Porém, após mais de 60 anos de existência, já existem mecanismos concretos de proteção de direitos humanos na OEA⁵⁴.

Entrementes, digna de nota é a fase evolutiva em que se encontrava o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, porquanto houve uma graduada extensão das atribuições e faculdades da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Assim, durante a 2ª Conferência Interamericana, no Rio de Janeiro, em 1965, a Comissão passou a gozar da faculdade de receber comunicações ou queixas individuais, as quais outrora somente poderiam ser feitas pelos Estados. Ademais, a partir da 3ª Conferência Interamericana, realizada em Buenos Aires, em 1967, foi aprovado um protocolo de reformas à Carta da OEA com a finalidade de incluir a Comissão como um órgão integrante da Organização⁵⁵.

⁵² RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. 2012, p. 148.

⁵³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

⁵⁴ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. 2012.

⁵⁵ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Guía metodológica para el desarrollo de un curso sobre el sistema interamericano de derechos humanos**. San José, Costa Rica: IIDH, 2002, p. 30.

Dando sequência ao desenrolar histórico do processo de avanço e amadurecimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, foi no período de maior instabilidade da garantia dos direitos de liberdade que surgiu na região o mais importante instrumento normativo do sistema. Assim, a Convenção Americana de Direitos Humanos foi assinada no ano de 1969, tornando-se também conhecida como o Pacto de San José da Costa Rica, celebrizada pelo reconhecimento e pela defesa de um amplo rol de direitos civis e políticos⁵⁶.

Conquanto assinada em 1969, sua vigência se iniciou no ano de 1978, período em que se logrou o depósito do número mínimo de ratificações⁵⁷. Atualmente, 25 países, de um total de 35 membros da OEA, figuram como signatários da Convenção Americana, a exemplo do Brasil, que a ratificou no ano de 1992⁵⁸.

Insta considerar que a Convenção Americana de Direitos Humanos foi fruto decorrente de um projeto elaborado no seio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a qual até então se caracterizava como um organismo unicamente relacionado ao aparato internacional sustentado pela Carta da OEA e pela Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. Destarte, com a vindoura adoção da Convenção, as ações e mecanismos de proteção dos direitos humanos no âmbito do sistema americano não mais se centrariam exclusivamente em torno da competência exercida pela Comissão Interamericana, uma vez que aquele instrumento internacional preocupou-se também em criar outro órgão destinado a tutelar os direitos humanos no continente – a Corte Interamericana de Direitos Humanos⁵⁹.

Nesse contexto, o advento da Convenção Americana repercutiu de maneira significativa na estruturação do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, desenvolvendo as possibilidades de uma atuação mais específica face à necessidade de garantia das liberdades individuais às populações americanas. É o que se extrai da abalizada análise de Correia sobre o referido documento:

⁵⁶ ALTHAUS, Ingrid Giachini; BERNARDO, Leandro Ferreira. Op. cit. 2011, p. 117.

⁵⁷ VELOSO, Pedro Augusto Franco. In: OLIVEIRA, Márcio Luís de. Op. cit. 2007.

⁵⁸ São signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Conforme: COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm>. Acesso em: 27/10/13.

⁵⁹ LARNÉ, Maria Pia. O sistema interamericano de tutela dos direitos humanos: uma comparação com o sistema europeu sob a perspectiva do acesso e da efetividade. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 159-2010, jul/dez 2007.

É importante ter presente que a Convenção Americana representou o coroamento de um processo de codificação dos direitos humanos iniciado com a Declaração de 1948, mas ultrapassou a simples definição dos direitos substantivos. A Convenção estabeleceu dispositivos voltados para o monitoramento e implementação dos direitos anunciados, integrados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Portanto, a Convenção confere a esses órgãos a competência para tratar dos problemas relacionados à satisfação das obrigações enumeradas pela Convenção por parte dos Estados ⁶⁰.

A partir da dicção do trecho supratranscrito, depreende-se também que, a exemplo da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, a Convenção Americana de Direitos Humanos igualmente se prestou a proclamar direitos e garantias ínsitos à pessoa humana, em especial, no que tange aos direitos civis e políticos. Nesse aspecto, ensina Piovesan:

Substancialmente, a Convenção Americana reconhece e assegura um catálogo de direitos civis e políticos similar previsto pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, tal como ocorre com a Convenção Europeia de Direitos Humanos. No universo de direitos, destacam-se: o direito à personalidade jurídica; o direito à vida; o direito a não ser submetido à escravidão; o direito à liberdade; o direito a um julgamento justo; o direito à compensação em caso de erro judiciário; o direito à privacidade; o direito à liberdade de consciência e religião; o direito à liberdade de pensamento e expressão; o direito à resposta; o direito à liberdade de associação; o direito ao nome; o direito à nacionalidade; o direito à liberdade de movimento e residência; o direito de participar do governo; o direito à igualdade perante a lei; e o direito à proteção judicial ⁶¹.

Contudo, assinale-se que não houve uma catalogação específica acerca dos direitos sociais, econômicos e culturais, sendo estes mencionados apenas superficialmente na redação do art. 26 da supracitada Convenção⁶². Deste modo, a existência de tal “lacuna” motivou a posterior adoção do Protocolo Adicional à Convenção concernente aos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais ou Protocolo de San Salvador de 1988, cuja vigência teve início a partir do depósito do 11º instrumento de ratificação em 1999 ⁶³.

⁶⁰ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 101.

⁶¹ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2007. p. 89

⁶² “Art. 26. Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados”.

⁶³ O Estado brasileiro somente manifestou adesão ao Protocolo de San Salvador através do Decreto 56 de 1995, tendo sido promulgada pelo Decreto 3.321/1999.

Adiante, a base normativa estabelecida pela Convenção Americana de Direitos Humanos ganhou, além do Protocolo de San Salvador, o reforço de outros instrumentos internacionais firmados no âmbito do bloco interamericano, com vistas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção desenvolvidos na região. Dentre tais instrumentos, adotou-se mais um importante protocolo adicional, a saber, o Protocolo à Convenção de Direitos Humanos Relativo à Abolição da Pena de Morte, vigente desde 1991⁶⁴.

Somando aos protocolos ora referidos, subscreveu-se uma série de documentos internacionais orientados a partir da proteção de direitos específicos, tais como: a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (também conhecida como Convenção de Belém do Pará); e a Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contras as Pessoas Portadoras de Deficiência⁶⁵.

Inobstante tenha a Convenção Americana de Direitos Humanos fomentado a instalação de um consistente aparato de proteção dos direitos humanos em face da realidade local do continente americano, importa advertir que as formas e limites de sua aplicação geraram uma inevitável controvérsia quando discutidas em sua relação com o direito doméstico. No epicentro da discussão, encontram-se as diversas interpretações erigidas em torno do art. 2º da Convenção, cuja redação vale transcrever:

Art. 2. “Dever de adotar disposições de direito interno”.

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no art. 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades⁶⁶.

A partir da exegese do dispositivo convencionado acima, alguns autores defendem que a tese de autoexecutoriedade da Convenção Americana de Direitos Humanos, segundo a qual as disposições do Pacto de San José da Costa Rica devem ser aplicadas desde logo pelos Estados partes. Nesse sentido, Ledesma afirma que os Estados-partes na Convenção assumiram o compromisso de respeitar e garantir o direitos nela consagrados, o que supõe o

⁶⁴ LEDESMA, Héctor Faúndez. Op. cit. 2004, p. 56.

⁶⁵ Idem

⁶⁶ **Pacto de San José da Costa Rica.** Assinado em San José da Costa Rica em 22 de novembro de 1969.

Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm> Acesso em: 27 out.2013.

efeito imediato de tais direitos, em oposição às disposições meramente programáticas que somente requeiram uma obrigação de comportamento por parte do Estado, sem assegurar qualquer resultado⁶⁷.

Sob orientação semelhante, Buergenthal assevera que a Convenção não estabelece somente o dever dos Estados partes de respeitar os direitos catalogados, mas também os obriga a assegurar o seu exercício. Daí resulta que os Estados possuem obrigações positivas e negativas face à Convenção Americana⁶⁸. Significa dizer que, além do dever de não violar as liberdades individuais, o Estado está obrigado a adotar as medidas adequadas para garantir o pleno exercício dos direitos humanos anunciados pelo Pacto de San José da Costa Rica.

Consoante a tese da autoexecutoriedade da Convenção Americana de Direitos Humanos, as disposições do referido pacto internacional teriam aplicabilidade direta nos Estados que o tenham ratificado, acolhendo a Convenção no seio da legislação doméstica. Tendo adquirido o *status* de lei nacional, o Pacto de San José da Costa Rica poderia ser aplicado diretamente por um juiz nacional na solução de um caso concreto⁶⁹.

Por seu turno, Navia ressalta que, na contramão da amplamente defendida autoexecutoriedade (*self executing*), os delegados norte-americanos que participaram da discussão acerca da proposta da Convenção apoiaram a tese de “*non self executing*” em face da lei dos Estados Unidos, sob o argumento de que a autoexecutoriedade não decorre necessariamente de uma adequada interpretação do art. 2º do Pacto de San José⁷⁰.

O próprio autor rebate os argumentos aduzidos pela delegação estadunidense na medida em que defende ser a Convenção Americana de Direitos Humanos um instrumento que estabelece obrigações aos Estados frente aos indivíduos. Deste modo, a Convenção deve ser concebida como um marco jurídico multilateral que capacita os Estados para comprometerem-se, unilateralmente, a não violar os direitos humanos dos cidadãos sob sua jurisdição⁷¹.

Atualmente, vê-se que alguns Estados consignaram expressamente em seu ordenamento doméstico o *status* adquirido na ordem interna pelas normas internacionais que versem sobre direitos humanos, a exemplo do art. 5º, §3º, da Constituição da República

⁶⁷ LEDESMA, Héctor Faúndez. Op. cit. 2004, p. 57.

⁶⁸ BUERGENTHAL, Thomas. The Inter-American system for the protection of human rights, 1984, p. 442, APUD PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2007, p. 90.

⁶⁹ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 102.

⁷⁰ NAVIA NIETO, Rafael. **Introducción al sistema interamericano de protección de los derechos humanos**. Bogotá: Themis, 1993, p. 48.

⁷¹ NAVIA NIETO, Rafael. La jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos. In: LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Estudios y Documentos**. San José: IIDH, 1988.

Federativa do Brasil⁷².

Semelhante ao sistema europeu, a Convenção Americana de Direitos Humanos definiu um relevante mecanismo de monitoramento e efetivação dos direitos ora aclamados. Cumpre, então, adentrar a análise dos órgãos constituintes de tal mecanismo, compreendendo-se quais são suas competências, faculdades, estatutos e alcance de suas atribuições dentro do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Tais aparatos estabelecidos pela Convenção são, por excelência, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, cujo estudo será delineado adiante.

3.2 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos precede a assinatura do Pacto de San José da Costa, conforme já se assinalou em outro momento. No entanto, o referido Pacto, ao dispor sobre o aparato de monitoramento e implementação de direitos humanos dele decorrente, incluiu a Comissão como um dos dois órgãos principais do novo subsistema interamericano de proteção.

Sendo assim, por óbvio, constata-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos possui uma atuação orientada tanto pela Convenção Americana de Direitos quanto pelos instrumentos internacionais firmados no âmbito da Organização dos Estados Americanos em matéria dos direitos e liberdades da pessoa humana. Piovesan aclara tal assertiva no trecho destacado *ipsis litteris*:

A competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos alcança todos os Estados-partes da Convenção Americana, em relação aos direitos humanos nela consagrados. Alcança ainda todos os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos, em relação aos direitos consagrados na Declaração Americana de 1948⁷³.

Da afirmação supratranscrita, deduz-se, em outras palavras, que a Comissão Interamericana desempenha importante participação em ambos os subsistemas do continente americano, primando pela observância e defesa dos direitos humanos na região. A Comissão representa não somente os Estados-partes da Convenção Americana, mas também se digna a representar todos os Estados integrantes da OEA, mediante a eleição de sete membros nos

⁷²§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

⁷³ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2012, p. 327.

termos do art. 2º do seu Estatuto⁷⁴, o qual repetiu a previsão contida no art. 34 da Convenção Americana.

No âmbito do sistema interamericano, a Comissão exerce competências dentro de um perfil “multifacetado” de tarefas, significando dizer, na lição de Veloso⁷⁵, que se trata de um órgão que lida com as vítimas, com os Estados e com um inquestionável volume de pessoas e matérias afetas à proteção dos direitos humanos antes que a própria Corte Interamericana venha a apreciar todos esses elementos. Trata-se de órgão consultivo engajado na promoção dos direitos humanos proclamados pela Convenção Americana de Direitos Humanos e pela Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem.

No que toca aos mecanismos de monitoramento adotados pela Comissão na consecução de sua missão institucional, há que se mencionar que o referido órgão lança mão de três espécies sistemáticas, quais sejam: o mecanismo dos relatórios a serem confeccionados pelos Estados partes, o sistema de comunicações interestatais e o de petições ou comunicações individuais⁷⁶. Tendo em vista a dualidade de sua atuação, registre-se que o sistema de petições individuais e o de comunicação interestatais encontram fundamento na Convenção Americana, ao passo que a sistemática de relatórios decorre das disposições constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos.

Em essência, as funções conferidas à Comissão pelo Pacto de San José da Costa Rica estão relacionadas pelo art. 41 do citado documento internacional, a saber:

Art. 41 – A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício de seu mandato, tem a se seguintes funções e atribuições:

- a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América;
- b) formular recomendações aos governos dos Estados-membros, quando considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem com disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos;
- c) preparar estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções;
- d) solicitar aos governos dos Estados-membros que lhe proporcionem informações sobre medidas que adotarem em matéria de direitos humanos;
- e) atender às consultas que, por meio da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados-membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que lhes

⁷⁴Artigo 2. 1. *A Comissão compõe-se de sete membros, que devem ser pessoas de alta autoridade moral e de reconhecido saber em matéria de direitos humanos.*

⁷⁵ VELOSO, Pedro Augusto Franco. In: OLIVEIRA, Márcio Luís de. Op. cit. 2007, p. 107.

⁷⁶ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 105.

solicitarem;

f) atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção; e

g) apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos⁷⁷.

Ademais, releva acrescentar que a Comissão também possui atribuições relacionadas à investigação de violações de direitos humanos, mediante, inclusive, a realização de visitas *in loco*, a possibilidade de litigar perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a de requerer desta mesma Corte a formulação de opiniões consultivas. Daí, então, surgiram posicionamentos na doutrina do Direito Internacional dos Direitos Humanos de que o regramento estabelecido pela Convenção Americana de Direitos Humanos revestiu a Comissão Interamericana de funções com um caráter praticamente judicial⁷⁸, de forma que o exercício de atividades investigativas e fiscalizatórias lhe conferiram um *status* peculiarmente assemelhado a um “Ministério Público” do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos⁷⁹.

Na atualidade, a Comissão desempenha papel destacado na promoção dos direitos humanos, especialmente no que atine ao processamento dos casos de violação de direitos humanos. Nesse diapasão, a Comissão tem buscado viabilizar o acesso dos peticionários individuais para que formulem denúncias e acionem os órgãos do sistema interamericano para fazer valer os direitos declarados pela Convenção Americana⁸⁰.

Para os fins deste trabalho, importa direcionar o enfoque para os procedimentos efetivados pela Comissão a partir da admissibilidade de denúncias individuais noticiando a violação de direitos humanos. Assim, haja vista a proposta sugerida pelo tema em discussão, é de maior sensatez e oportunidade a abordagem acerca do trâmite das denúncias que, após apreciadas quanto aos seus requisitos de admissibilidade⁸¹, seguem um delongado *iter* procedimental, podendo ou não ser encaminhadas à Corte Interamericana de Direitos Humanos para uma posterior apreciação judicial.

Durante as fases iniciais de trâmite da denúncia admitida, o empenho da Comissão consiste em apurar os fatos, solicitando-se as informações pertinentes ao Estado denunciado e promovendo o contraditório entre as partes envolvidas no procedimento. Logo

⁷⁷ **Pacto de San José da Costa Rica.** Assinado em San José da Costa Rica em 22 de novembro de 1969.

Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm> Acesso em: 30 out. 2013.

⁷⁸ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 108.

⁷⁹ LEDESMA, Héctor Faúndez. Op.cit. 2004, p. 151.

⁸⁰ VELOSO, Pedro Augusto Franco. In: OLIVEIRA, Márcio Luís de. Op. cit. 2007 p. 109.

⁸¹ Os requisitos de admissibilidade estão previstos no art. 46 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

após, marca-se um audiência com o fito de que se produzam prova acerca dos fatos veiculados pela denúncia⁸².

Em uma primeira *ratio*, depois de feitas as devidas apreciações, a Comissão dá preferência à busca por uma solução amistosa, através da formalização de um possível acordo entre a vítima e o Estado denunciado, em que delegados designados pelo órgão interamericano devem funcionar como intermediadores. Ressalte-se que o sucesso da solução amistosa em comento depende do consentimento recíproco das partes, senão o trâmite do processo terá normal seguimento no âmbito da Comissão⁸³.

Na hipótese de não haver solução amigável, e se a Comissão constatar a real existência de violação de direitos humanos, elabora-se um informe contendo as pertinentes recomendações ao Estado denunciado para que tome medidas no sentido de fazer cessar a alegada violação. Nesse caso, a referida recomendação deve assinalar prazo para que o Estado efetive as medidas recomendadas, cuja inobservância deve acarretar as devidas punições⁸⁴.

A propósito, o descumprimento das recomendações expedidas em face dos Estados responsáveis pela violação de direitos humanos pode ensejar dois tipos de punição com reconhecimento pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A primeira delas consiste no encaminhamento do caso para a apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual julgará conforme procedimento propriamente estabelecido pela Convenção, decidindo por condenar o Estado às reparações decorrentes da violação infligida a direitos essenciais das vítimas. A outra forma punitiva diz respeito à publicação de relatórios cujo teor condena as violações praticadas no seio do Estado denunciado⁸⁵.

É nessa oportunidade que se torna também cabível a adoção de medidas cautelares pela Comissão, para que se evite, de acordo com a urgência de cada caso, a produção de danos irreparáveis às pessoas⁸⁶.

Durante o prazo destinado à Comissão para que confira se o Estado-parte cumpriu as recomendações emitidas, o caso pode ser remetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos termos do art. 61 da Convenção Americana. O referido encaminhamento deverá ocorrer obrigatoriamente, consoante o art. 44 do Regulamento da Comissão, se o Estado-parte descumprir as obrigações recomendadas no informe, salvo decisão deliberada por maioria absoluta dos membros da Comissão. Tal disposição do Regulamento terminou

⁸² A Convenção não especifica quais são os meios de prova admitidos, embora, na prática, sejam utilizados meios diversos, idôneos a esclarecer a existência, natureza e circunstância dos fatos apurados.

⁸³ *Idem*.

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ *Ibid*, p. 111.

⁸⁶ CORREIA, Theresa Rachel Couto. *Op. cit.* 2008, p. 115.

aproximar a atuação dos dois órgãos de tutela dos direitos humanos no sistema regional interamericano, fortalecendo assim o processo de amadurecimento da justicialização dos direitos humanos⁸⁷.

Advirta-se que a função jurisdicional da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando relacionada à sua competência contenciosa, somente se operacionaliza em face dos Estados que expressamente reconheceram essa competência, a exemplo do Estado brasileiro. No caso a ser estudado no quarto capítulo deste trabalho, pôde-se verificar com clareza o desempenho das funções da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e sua interação com a respectiva Corte regional a partir da submissão do caso *Damião Ximenes Lopes* à arena contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

⁸⁷ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2012, p. 333.

4 A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Com a finalidade de promover o crescimento e a superação do impacto produzido pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e pela atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, os idealizadores da Convenção Americana de 1969 se decidiram pela criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos⁸⁸. Destarte, tendo por substrato o ambiente normativo provido pela Convenção, o propósito de criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) consiste em aplicar e interpretar a supracitada Convenção Americana de Direitos Humanos, na condição de instituição judiciária autônoma⁸⁹.

Nos termos da Convenção Americana e do Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as funções da Corte são desempenhadas mediante o exercício de uma competência consultiva e de uma competência contenciosa. Esta última remanesce como aspecto diferencial daquela entidade de jurisdição supranacional, uma vez que, diferentemente das atividades da Comissão Interamericana, a jurisdição contenciosa atribui à Corte poderes para sediar disputas internacionais sobre violações de direitos humanos, proferindo decisões com caráter vinculante, ou seja, transcendentais ao consentimento entre as partes⁹⁰. Significa dizer que a Corte representa o órgão com maior poder cominatório para garantir a aplicação da Convenção, em virtude do caráter obrigatório de suas decisões no plano contencioso⁹¹.

Em uma abordagem geral sobre a natureza da Corte Interamericana, Correia reúne os posicionamentos doutrinários e críticos acerca do tratamento jurídico dispensado àquele órgão, destacando a aparente controvérsia que decorre da expressão “instituição judicial autônoma”, empregada por seu respectivo Estatuto. Veja-se:

A Corte é independente e autônoma porque não depende da Organização dos Estados Americanos, embora a Secretaria da Corte funcione dentro das normas administrativas da Secretaria-Geral e seu orçamento seja submetido à aprovação da Assembleia-Geral. O termo “instituição” também é criticado por reduzir a Corte a uma simples instituição estabelecida na Convenção, em vez de outorgar-lhe *status* de organismo especializado da OEA, o que lhe daria uma posição melhor definida dentro da Carta da Organização⁹².

⁸⁸ DWYER, Amy S. The Inter-American Court of Human Rights: towards establishing an effective regional contentious jurisdiction. **Boston College International and Comparative Law Review**. Boston, v. 13, iss. 1, jan. 1990.

⁸⁹ Conforme art. 1º do Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos: *A Corte Interamericana de Direitos Humanos é uma instituição judiciária autônoma cujo objetivo é a aplicação e a interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A Corte exerce suas funções em conformidade com as disposições da citada Convenção e deste Estatuto.*

⁹⁰ DWYER, Amy S. Op. cit. 1990, p. 133-134.

⁹¹ NAVIA NIETO, Rafael. Op. cit. 1993, p. 75.

⁹² CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p 117.

O inestimável valor que se deve atribuir à atuação da Corte Interamericana se revela na medida em que a efetiva proteção dos direitos humanos não se concretiza com a mera declaração formal de tais direitos e a assunção de compromissos, como o fez a Declaração Americana de 1948. Para Queiroz, o aperfeiçoamento de qualquer sistema de proteção dos direitos humanos precisa contar com um foro jurisdicional, capaz de vincular os Estados ao cumprimento de suas obrigações quanto à cessação das violações a direitos humanos, sob pena de todo o aparato enunciado pelas convenções e tratados internacionais resultar numa verdadeira “besta sem dentes” (*toothless beast*), ou seja, desprovido de qualquer caráter intimidativo e coercitivo⁹³.

Portanto, impera considerar que a CIDH tem logrado visibilidade no desempenho de suas atividades, especialmente no que concerne à missão de conferir segurança na interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos e dos demais instrumentos normativos regionais e mundiais cuja aplicabilidade encontra pouso no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos⁹⁴.

A bem do desenvolvimento do presente trabalho, insta compreender adiante a estrutura interna e as competências jurisdicionais exercidas pela Corte Interamericana mediante a formulação das opiniões consultivas e dos pronunciamentos judiciais nos casos contenciosos.

4.1. Estrutura orgânica interna

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é composta por sete juízes nacionais dos Estados-membros da Organização dos Estados Americanos⁹⁵, escolhidos mediante eleição a título pessoal pela Assembleia-Geral da OEA a partir de listas formuladas pelos governos dos Estados-partes da Convenção Americana⁹⁶. A obrigatoriedade de que todos os juízes da Corte sejam nacionais de Estados-membros da OEA consiste em aspecto peculiar do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, uma vez que nenhuma exigência de nacionalidade foi estabelecida, por exemplo, no âmbito da Corte Europeia de Direitos Humanos⁹⁷.

⁹³ QUEIROZ, Sheyla Barreto Braga de. Op. cit. 2005, p. 65.

⁹⁴ ALTHAUS, Ingrid Giachini; BERNARDO, Leandro Ferreira. Op. cit. 2011, p. 118.

⁹⁵ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2007, p. 98.

⁹⁶ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 118.

⁹⁷ NAVIA NIETO, Rafael. Op. cit. 1993 p. 76.

Para que alguém tenha assento entre os juízes da Corte Interamericana, é necessário que o referido candidato indicado seja jurista da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos e que reúna as condições exigidas para o exercício das mais elevadas funções judiciais conforme a lei do país do qual seja nacional ou do Estado que o tenha indicado em lista tríplice para fins de eleição⁹⁸. Ademais, fica vedada a eleição de mais de um juiz de mesma nacionalidade⁹⁹.

Nesse contexto, cada juiz é eleito para exercer um mandato de seis meses, permitida uma única recondução. Ademais, cada Estado parte na Convenção deve propor até três nomes de candidatos à vaga de juiz, não havendo impedimentos quanto à possibilidade de se indicar algum jurista nacional de outro Estado-parte. Contudo, deve-se ter em conta que, no caso de lista tríplice, pelo menos um dos candidatos indicados deve ser nacional do Estado proponente¹⁰⁰. Registre-se, por oportuno, que a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos não cuidaram de fixar qualquer restrição ou limite de idade para o exercício do mandato de juiz¹⁰¹.

Cumpra acrescentar que, além dos sete juízes eleitos pelos mecanismos examinados acima, existe a possibilidade de atuação dos denominados juízes *ad hoc* nas demandas em que o Estado-réu não conte com um juiz de sua nacionalidade em exercício na Corte¹⁰². É o que se depreende da leitura do art. 55 da Convenção Americana de Direitos Humanos a seguir:

- Artigo 55 - 1. O juiz que for nacional de algum dos Estados Partes no caso submetido à Corte, conservará o seu direito de conhecer do mesmo.
2. Se um dos juízes chamados a conhecer do caso for de nacionalidade de um dos Estados Partes, outro Estado Parte no caso poderá designar uma pessoa de sua escolha para fazer parte da Corte na qualidade de juiz *ad hoc*.
 3. Se, dentre os juízes chamados a conhecer do caso, nenhum for da nacionalidade dos Estados Partes, cada um destes poderá designar um juiz *ad hoc*.
 4. O juiz *ad hoc* deve reunir os requisitos indicados no artigo 52.
 5. Se vários Estados Partes na Convenção tiverem o mesmo interesse no caso, serão considerados como uma só Parte, para os fins das disposições anteriores. Em caso de dúvida, a Corte decidirá.

⁹⁸ LEDESMA, Héctor Faúndez. Op. cit. 2004, p. 167.

⁹⁹ Conforme a disciplina estabelecida pelo art. 4º do Estatuto da Corte Interamericana de Direitos humanos.

¹⁰⁰ QUEIROZ, Sheyla Barreto Braga de. Op. cit. 2005 p, 68.

¹⁰¹ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008 p. 118.

¹⁰² RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. 2012 p, 175.

Na doutrina especializada do processo internacional dos direitos humanos, a indicação de juízes *ad hoc* para atuarem na CIDH não economiza na geração de controvérsias e críticas. Ramos assevera que tal indicação tende a insinuar um conflito de interesses e a defesa de interesses do Estado pelo *ad hoc*, o que não deveria existir no caso das obrigações de promoção e defesa de direitos humanos, porquanto são obrigações objetivas¹⁰³.

De acordo com o posicionamento alinhavado por Correia, a nomeação de juízes *ad hoc* pode causar problemas ao bom funcionamento da Corte, haja vista a possibilidade de o número de juízes *ad hoc* superar o de juízes titulares, resultando em prejuízo para o desenvolvimento harmônico e continuado de uma Corte de direitos humanos¹⁰⁴.

Sob o ponto de vista de Ledesma, a instituição do juiz *ad hoc* afigura-se reprovável e inconveniente. Segundo o referido autor, se a Corte Interamericana de Direitos Humanos constitui um órgão jurisdicional e seus membros são eleitos em sua capacidade pessoal, devendo atuar com absoluta imparcialidade e independência, parece inaceitável que o Estado-réu possa designar um juiz de seu alvedrio para conhecer da controvérsia e participar da adoção de uma decisão que se supõe ser fruto de uma avaliação imparcial dos pontos de fato e de direito em cada caso¹⁰⁵.

Por conseguinte, cabe concluir, a partir dos argumentos colacionados acima, que o cerne da discussão sobre a indicação de juízes *ad hoc* reside na possível confusão entre os interesses do Estado soberano e o interesse da comunidade internacional pela prevalência dos direitos humanos, sendo este último o merecedor de toda primazia no seio da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Analisada a composição, anote-se que a Corte tem sede em São José da Costa Rica, onde ocorrem normalmente suas sessões, sem prejuízo da possibilidade destas serem realizadas em outro Estado membro da OEA, quando houver conveniência para a maioria dos demais membros e ante a aquiescência do Estado anfitrião¹⁰⁶.

As deliberações da Corte são tomadas a partir do quórum mínimo constituído por cinco juízes, sendo que, nos casos necessários para a sua preservação, pode haver a nomeação de juízes interinos pelos Estados partes da Convenção, em sessão do Conselho Permanente da OEA. Esses juízes interinos devem servir até que sejam substituídos por juízes titulares eleitos¹⁰⁷. Advirta-se que os casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos são

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 119.

¹⁰⁵ LEDESMA, Héctor Faúndez. Op. cit. 2004, p. 185.

¹⁰⁶ Conforme art. 3º, item 1, do Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

¹⁰⁷ CORREIA, Thereza Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 121.

decididos pela maioria dos juízes presentes, cabendo ao Presidente o voto de qualidade na hipótese de empate¹⁰⁸.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos não se caracteriza como um órgão permanente, considerando-se que suas reuniões acontecem em períodos ordinários e extraordinários de sessões destinadas ao exercício de suas funções primordiais durante o ano¹⁰⁹. Assim, nos termos do art. 22 do Estatuto da Corte, os períodos ordinários devem ser determinados de maneira regulamentar pela própria Corte, ao passo que os períodos extraordinários exigem convocação do Presidente ou solicitação da maioria dos juízes¹¹⁰.

Em adição, a CIDH dispõe de uma Secretaria permanente, composta por um secretário e quatro advogados. Nesse diapasão, tal divisão interna funciona sob a autoridade imediata do Secretário, o qual é nomeado pela Corte para o exercício da função em dedicação exclusiva¹¹¹.

A partir desta breve noção estrutural acerca da Corte Interamericana de Direitos Humanos e de seu funcionamento, o estudo sobre as competências desenvolvidas pelo órgão jurisdicional do sistema interamericano torna-se mais aclarado, de forma que, adiante, não se encontrem maiores empecilhos ao entendimento do caso contencioso objeto deste trabalho.

4.2 A competência consultiva e seus procedimentos

A Corte Interamericana exerce sua competência consultiva em caráter facultativo, por meio de solicitação de qualquer Estado-membro da OEA para que seja formulado parecer acerca de interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos e dos demais tratamentos que guardarem relação com a proteção dos direitos humanos no continente americano. Os pareceres consultivos também podem ser solicitados por qualquer dos órgãos previstos na Carta da OEA, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, porém com restrições à matéria de sua competência¹¹².

No plano opinativo, não se fala em “partes litigantes”, uma vez que tal expressão não se coaduna com a natureza e os objetivos dos procedimentos adotados pela Corte na confecção de suas opiniões consultivas. Deste modo, prefira-se dizer que os Estados ou

¹⁰⁸ NAVIA NIETO, Rafael. Op cit. 1993, p. 77.

¹⁰⁹ DAVIDSON, J. Scott. **The Inter-American human rights system**. Vermont: Dartmouth, 1997.

¹¹⁰ ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado em outubro de 1979. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/v.Estatuto.Corte.htm>> Acesso em: 06 nov.2013.

¹¹¹ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 121.

¹¹² QUEIROZ, Sheyla Barreto Braga de. Op. cit. 2005, p. 69.

órgãos envolvidos na solicitação de parecer junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos são classificados como “interessados” no esclarecimento de determinada matéria concreta apresentada conforme o caso¹¹³.

Ainda, cabe à Corte a possibilidade de opinar sobre a eventual compatibilidade de preceitos da legislação doméstica em face dos instrumentos internacionais, mormente a Convenção Americana, dando ensejo ao denominado “controle da convencionalidade das leis”¹¹⁴. Nesse aspecto, destaque-se que a atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos não se respalda em uma interpretação estática dos preceitos da Convenção, mas toma por base a realização de uma interpretação dinâmica e evolutiva, à consideração do contexto histórico, a bem da amplificação de garantias e liberdades¹¹⁵.

Registre-se que, diferentemente das decisões proferidas pela Corte no exercício de sua competência contenciosa, que são vinculantes e executáveis, as opiniões consultivas caracterizam-se como juridicamente vinculantes, porém são desprovidas de exequibilidade¹¹⁶.

Atinente ao procedimento de formulação das opiniões consultivas, fica a lição de Correia:

(...) a Corte Interamericana emite pareceres consultivos de dois tipos: (i) os pareceres interpretativos dos tratados de direitos humanos do sistema interamericano e (ii) os pareceres sobre a compatibilidade entre leis e projetos de lei internos (nacionais) e o Pacto de San José. Embora com algumas diferenças, ambos os controles prescindem de litígios ou vítimas. Não obstante, deve-se enfatizar que, ao exercer sua competência consultiva, a Corte atua como órgão jurisdicional e não como assessor jurídico em questões de direitos humanos; apenas as matérias objeto de consulta têm caráter mais abstrato¹¹⁷.

As duas espécies de pareceres opinativos, mencionadas pela autora no trecho em evidência, diferem-se mais por uma questão de procedimento do que pela própria natureza de seu teor. Vale dizer que ambas as modalidades de opiniões proferidas pela Corte se distanciam de maneira relevante apenas no que diz respeito à tramitação de cada uma delas. Quanto aos demais aspectos, a distinção acima apresenta pouca consistência.

No que concerne aos seus impactos, as opiniões consultivas emitidas pela CIDH têm se mostrado imprescindíveis na consolidação de uma jurisprudência internacional de

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2012, p. 335.

¹¹⁵ PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the Inter-American Court on Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 328.

¹¹⁶ HANASHIRO, Olaya Sílvia Machado Portela. **O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos**. São Paulo: Universidade de São Paulo/Fapesp, 2001, p. 39.

¹¹⁷ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 138.

direitos humanos no continente americano. Tal fato se afirma na medida em que a própria Corte busca fundamentar suas decisões à luz dos trabalhos de interpretação dos dispositivos da Convenção, consagrando os pareceres elaborados na seara consultiva como verdadeiras fontes de direito internacional dos direitos humanos.

Destarte, a transcendência exibida pela função consultiva é indiscutível, uma vez que se desdobra como meio para assegurar a vigência dos direitos humanos, à margem dos procedimentos contenciosos, e com a probabilidade de que sua utilização encontre maior receptividade por parte dos Estados¹¹⁸.

Nesse diapasão, interessa concluir que, embora não favoreçam uma proteção imediata dos direitos humanos consagrados na Convenção Americana e nos demais instrumentos internacionais pertinentes à defesa desses direitos¹¹⁹, as opiniões consultivas contribuem para a afirmação da atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos à medida que endossa os princípios e a hermenêutica condizentes com a garantia de vigência dos direitos e liberdades da pessoa humana na América.

4.3 A competência contenciosa e seus procedimentos

O exercício da competência contenciosa sinaliza a função que, por excelência, evidencia o *status* de órgão jurisdicional sabidamente conferido à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Se não fosse pela possibilidade de atuação como instância julgadora de litígios envolvendo violações de direitos humanos pelos Estados-partes da Convenção Americana, não haveria maiores diferenças entre as atribuições reservadas à Comissão e à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em linhas conceituais, cabe assinalar que, na seara contenciosa, a Corte Interamericana analisa uma demanda específica e, em seguida, busca apurar a veracidade dos fatos denunciados, decidindo ao final se estes realmente constituem uma violação à Convenção Americana de Direitos Humanos. É neste aspecto, então, que reside uma suma diferença com relação à competência consultiva, pois já não se trata apenas de uma atuação interpretativa em face dos ditames da Convenção ou outros documentos internacionais, mas da verdadeira materialização de um processo judicial¹²⁰.

¹¹⁸ LEDESMA, Héctor Faúndez. Op. cit. 2004, p. 207.

¹¹⁹ HANASHIRO, Olaya Sílvia Machado Portela. Op. cit. 2001, p. 39.

¹²⁰ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Guía metodológica para el desarrollo de un curso sobre el sistema interamericano de derechos humanos**. San José, Costa Rica: IIDH, 2002, p. 41.

Outro traço característico se perfaz na medida em que a função contenciosa não ostenta somente um conteúdo distinto, mas também um alcance diferenciado – mais restrito – quando comparada à função consultiva da Corte. A esse respeito, insta esclarecer que, enquanto as opiniões consultivas podem ser exaradas a pedido de qualquer Estado-membro da Organização dos Estados Americanos, a competência da Corte Interamericana para o julgamento de casos limita-se aos Estados-partes da Convenção Americana que tenham reconhecido expressamente tal função, nos moldes do art. 62 da sobredita Convenção¹²¹. Nesta senda, vale transcrever o mencionado dispositivo:

Artigo 62 - 1. Todo Estado-parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.

2. A declaração pode ser feita incondicionalmente, ou sob condição de reciprocidade, por prazo determinado ou para casos específicos. Deverá ser apresentada ao Secretário Geral da Organização, que encaminhará cópias da mesma a outros Estados-membros da Organização e ao Secretário da Corte.

3. A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso, relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção, que lhe seja submetido, desde que os Estados-partes no caso tenham reconhecido ou reconheçam a referida competência, seja por declaração especial, como preveem os incisos anteriores, seja por convenção especial.

Infere-se da leitura do artigo em destaque que a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos não se aplica automaticamente a todos os Estados-membros da OEA nem mesmo a todos os que sejam partes na Convenção Americana. Convém repetir que somente se submetem à referida jurisdição os Estados-partes na Convenção que expressamente declarem sua aceitação em instrumento próprio, não servindo para tais fins a mera ratificação do Pacto de San José da Costa Rica¹²².

De tal maneira, cumpre concluir que a obrigatoriedade de jurisdição da Corte encontra significativa mitigação pelo voluntarismo dos Estados¹²³, atraindo severas críticas daqueles militam pelo automatismo da jurisdição obrigatória da Corte para todos os Estados-

¹²¹ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2012, p. 338.

¹²² Atualmente, aceitam a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Barbados, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Conforme: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif..htm> Acesso em 11/11/2013.

¹²³ MACHADO, Isabel Penido de Campos. Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: OLIVEIRA, Bárbara de Costa Pinto; SILVA, Roberto Luiz. (Orgs.). **Manual de direito processual internacional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

partes na Convenção Americana¹²⁴, a fim de que se superem todos os anacronismos que emperram uma maior eficácia da proteção dos direitos humanos na América.

Vale adicionar que o acesso à jurisdição da Corte também apresenta suas restrições, porquanto somente a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e os Estados-partes da Convenção gozam de legitimidade para a propositura de demandas perante o jurisdicionado da Corte¹²⁵. Contudo, é preciso ter em conta que, ante a evolução do próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos, houve uma gradual mobilização no sentido de permitir a participação individual da vítima no decurso do processo em tramitação na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Para Cançado Trindade, a ideia do indivíduo como sujeito de direito internacional cristaliza o entendimento de que o direito de petição individual, alertando para as eventuais violações institucionais aos direitos humanos, constitui genuína cláusula pétrea na salvaguarda supranacional de liberdades e direitos da pessoa humana¹²⁶. A relativa acolhida dos ideais postulados por Cançado Trindade culminou com a inovação substancial trazida pelo regramento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, conforme previsão dos últimos Regulamentos aprovados. Assim, com vistas à maior efetividade da representação das vítimas nos processos perante a Corte, passou-se a admitir que as próprias vítimas, seus parentes ou representantes apresentem autonomamente seus argumentos, arrazoados e provas no curso da lide internacional¹²⁷. De outra sorte, reconheça-se que, para a submissão de casos perante a Corte, indivíduos e ONG's ainda não constituem partes legítimas.

Em sede de juízo de admissibilidade, a Corte Interamericana deve observar a presença de alguns requisitos a serem demonstrados pela parte que submete o caso. Destarte, urge mencionar que os critérios de admissibilidade formais são: quanto às partes (aceitação da competência da Corte pelo Estado, ou se a parte é a Comissão Interamericana ou um Estado); quanto à matéria (se a demanda tem como objeto a aplicação ou a interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos); e quanto ao tempo (relacionando o momento em que ocorreram os fatos à ratificação da Convenção e à aceitação da competência da Corte)¹²⁸.

Ainda, o exame de admissibilidade das demandas apresentadas à Corte Interamericana de Direitos Humanos leva em consideração outros critérios, não menos

¹²⁴ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; ROBLES, Manuel E. Ventura. Op. cit. 2004, p. 395.

¹²⁵ É a leitura que se faz do art. 61 da Convenção Americana de Direitos Humanos: “*Artigo 61 - 1. Somente os Estados-partes e a Comissão têm direito de submeter um caso à decisão da Corte*”.

¹²⁶ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI**. Conferência proferida durante o XXXIII Curso de Direito Internacional Organizada pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA. Rio de Janeiro. 18, 21-22 ago. 2006.

¹²⁷ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2007, p. 103.

¹²⁸ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 128.

importantes que os demais já descritos. Ilustrando tal afirmativa, exige-se, com respaldo no princípio da subsidiariedade da jurisdição internacional, que os casos encaminhados à Corte Interamericana que versem sobre violações de direitos humanos pressuponham o esgotamento prévio de todos os recursos internos previstos pela legislação do Estado demandado. Porém, advirta-se que a referida cláusula tem sido relativizada nos casos em que fica atestada a morosidade culposa do Poder Judiciário local em garantir o provimento jurisdicional em prazo arrazoado.

Outro requisito de admissibilidade de demandas perante a Corte diz respeito à obrigatoriedade de esgotamento do prazo assinalado no Relatório de Mérito da Comissão Interamericana para que o Estado peticionado implante as medidas nele recomendadas. Nesse particular, cumpre ressaltar que, na praxe atual, o referido prazo, que normalmente é de três meses, tem sido alvo de diversas prorrogações.

Por derradeiro, tem-se como admissível pela Corte Interamericana a demanda que tiver necessariamente transcorrido no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Entretanto, no tocante a este último requisito, a Corte tem flexibilizado sua aplicação, oportunizando aos Estados o encaminhamento de casos que a Comissão tenha se recusado a submeter perante a Corte. Este foi o posicionamento firmado pela Corte Interamericana no julgamento do Caso “Velásquez vs. Honduras”, sob o fundamento de que a Comissão Interamericana não pode fazer uso arbitrário de suas faculdades¹²⁹.

No aspecto processual, veja-se que os trabalhos da Corte se desenvolvem consoante as seguintes etapas procedimentais: fase de exceções preliminares; fase de fundo; fase de reparações; fase de supervisão em cumprimento de sentenças¹³⁰.

Primeiramente, as exceções preliminares correspondem a uma fase eventual nos processos perante a Corte Interamericana, em que se faculta ao Estado demandado a possibilidade de apresentar oposição à instauração do litígio. Por sua vez, convencionou-se chamar de fase de fundo o momento processual em que, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade previstos pelo Regulamento da Corte, o Presidente deve ordenar a notificação do demandado para que este apresente a respectiva contestação no prazo de quatro meses. Segue-se daí a uma fase oral na qual se procede à oitiva de testemunhas e peritos e, logo após, as partes são chamadas a produzir suas alegações finais¹³¹.

¹²⁹ Idem.

¹³⁰ Idem.

¹³¹ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Op. cit. 2002, p. 43.

Na sequência dos ritos processuais, o processo oral é concluído e a Corte se reúne para discutir as questões suscitadas na fase de fundo, proferindo sentença definitiva e inapelável ao final de suas deliberações em privado. Tal sentença, em regra, limita-se a condenar o Estado pela violação de direitos humanos, sem fixar-lhe inicialmente uma sanção imediata. A seguir, dá-se ensejo à fase de reparações, cuja finalidade consiste em definir as obrigações do Estado condenado na forma da sentença de fundo. Se a referida condenação for abstrata, a reparação a ser efetuada pelo Estado demandado ocorre nos termos de outra decisão posterior exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Nesta fase, assinala-se prazo para a Comissão, a vítima ou seus familiares a fim de que apresentem por escrito eventual contestação às reparações bem como documentos de prova sobre o conteúdo, o alcance e o valor das obrigações constituídas¹³².

Ao final da fase de reparações, a Corte profere sentença específica em que determina ao Estado o cumprimento das obrigações decorrentes de sua condenação dentro de um prazo judicialmente estabelecido, o qual comumente é fixado em seis meses após a notificação a respeito da mencionada decisão.

Após, a Corte geralmente se reserva, no bojo da sentença de reparações, a faculdade de supervisionar o cumprimento das determinações ali consignadas. Deste modo, adentra-se na fase de supervisão em cumprimento de sentenças, a qual, por óbvio, conserva o escopo de acompanhar a iniciativa dos Estados condenados quanto à efetuação das reparações definidas no curso do processo judicial. Inevitavelmente, é a fase que melhor evidencia a aproximação do trabalho da Corte Interamericana com relação aos indivíduos para os quais se buscou a concretização de um sistema de proteção dos direitos humanos¹³³.

Assim, a fase de supervisão se destina a verificar se o Estado responsabilizado pela violação de direitos humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem cumprido com os deveres de sua condenação na forma e prazo preestabelecidos. Caso o Estado condenado falte com o dever de efetuar as devidas reparações, tal fato é relatado à Assembleia Geral da OEA, podendo esta apreciar a matéria e considerar adoção de medidas políticas, se necessário¹³⁴.

Ainda sob a perspectiva de análise da competência contenciosa exercida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, é importante sublinhar a possibilidade de adoção de medidas provisórias nos casos de extrema gravidade e urgência, com o desiderato de se

¹³² Ibid, p. 44.

¹³³ Ibid, p. 46.

¹³⁴ DWYER, Amy S. Op. cit. 1990, p. 139.

evitarem danos irreparáveis. Em um primeiro momento, a Corte lançava mão de tais medidas apenas nos casos que envolvessem violação do direito à vida e à integridade física, limitando a estas hipóteses o conceito de “danos irreparáveis”. Todavia, na atualidade, é de se ver que o referido conceito foi paulatinamente estendido a outros tipos de violações de direitos humanos, ensejando, conforme o caso, a adoção das medidas provisórias cabíveis¹³⁵.

Nos moldes do art. 27 do Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos¹³⁶, a solicitação de medidas provisórias pode ser encaminhada em qualquer etapa do procedimento, *ex officio* ou a requerimento da parte. Em sua abordagem sobre o assunto, Correia faz nota de que, nos últimos anos, a solicitação de medidas provisórias tem sido uma prática recorrente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em face dos Estados demandados perante a Corte, uma vez que estes têm procurado acatar as providências determinadas sem maiores resistências¹³⁷.

À consideração dos pontos ora discutidos, é preciso asseverar que as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos em sede contenciosa não possuem natureza penal. Nesse contexto, as eventuais condenações proferidas pela Corte não produzem efeitos outros que não a determinação em face do Estado-réu para que cumpra a obrigação de reparar os danos decorrentes da violação de direitos humanos praticada contra seus cidadãos. Por conseguinte, o estabelecimento desses deveres não se confunde com a aplicação de sanções penais, uma vez que a própria atuação da Corte não se presta a verificar a prática de crimes envolvendo o cerceamento de direitos da pessoa humana.

Na prática, é em torno da aplicação das sanções de caráter civil que a CIDH desenvolveu valiosos préstimos para o aperfeiçoamento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Conforme ressabido, o simples fato de que suas decisões sejam dotadas de matiz vinculante e de exequibilidade reforça a ideia de um mecanismo de proteção de alcance supranacional com reais possibilidades de exibir resultados concretos numa região tradicionalmente ferida pelas profundas falhas estatais quanto à garantia dos direitos de todos.

Como resultado dos trabalhos realizados, o impacto das condenações proferidas se traduz na densa quantidade de mudanças e iniciativas levadas a cabo pelos Estados, em especial, aqueles reconhecedores de sua jurisdição contenciosa. Nesse diapasão, cabe

¹³⁵ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008 p. 130-131.

¹³⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Aprovado pela Corte no seu LXXXV Período de Ordinário de Sessões celebrado de 16 a 28 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/RegulamentoCorteNov2009.port.pdf>> Acesso em: 12 nov.2013.

¹³⁷ CORREIA, Theresa Rachel Couto. Op. cit. 2008, p. 131.

mencionar que, em diversas ocasiões, alguns Estados tiveram de proceder a uma significativa reforma de sua legislação para atender aos preceitos da Convenção Americana após constatação de inconformidades pela CIDH.

Todavia, de modo algum se poderá menosprezar o argumento de que uma justiça internacional de direitos humanos, representada por instâncias judiciais independentes e autônomas, inevitavelmente enfrentaria entraves relacionados à eficácia de suas decisões no plano interno dos Estados demandados. Destarte, a própria eficácia das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos confronta-se com as especificidades jurídicas e políticas de cada Estado condenado pela violação de direitos humanos.

Com relação ao Brasil, tal interação entre a jurisdição supranacional contenciosa e os aspectos internos da ordem doméstica não se apresenta de maneira diferente, gerando consequências que se podem notar a partir do comportamento demonstrado pelo Estado brasileiro diante da obrigação de efetuar as reparações determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

5 O CASO DAMIÃO XIMENES LOPES

O principal desiderato deste trabalho consiste em examinar o grau de eficácia das sentenças condenatórias proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em face do Estado brasileiro, diagnosticando limites e possibilidades na otimização do processo internacional de direitos humanos como instrumento de garantia do respeito aos direitos e liberdades da pessoa humana no Brasil. Assim, pelo bem da referida proposta de estudo, tomou-se por substrato de análise o Caso *Damião Ximenes Lopes versus Brasil*, o qual, encontrando-se em fase avançada de tramitação, é o que melhor permite uma compreensão mais exauriente acerca dos impactos recentes das condenações internacionais contra o Estado brasileiro. Afinal, quando se trata de justiça internacional, é no olhar aprofundado sobre o caso concreto que se revela o verdadeiro alcance e receptividade das sentenças e recomendações eventualmente direcionadas aos Estados soberanos.

O Caso *Damião Ximenes Lopes* originou-se a partir da denúncia que relatou a morte por espancamento de um paciente psiquiátrico na clínica em que se encontrava internado, localizada na cidade de Sobral, interior do Estado do Ceará, durante o ano de 1999. Após a tramitação da denúncia no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o caso foi encaminhado à Corte Interamericana em outubro de 2004.

Damião Ximenes, 30 anos, era cidadão brasileiro e apresentava um quadro clínico de transtornos mentais que motivou sua internação, por iniciativa da família, na Casa de Repouso Guararapes, instituição conveniada ao Sistema Único de Saúde – SUS, para que dispusesse dos devidos cuidados médicos em outubro de 1999. No entanto, sucedeu-se que, após decorridos quatro dias da internação, a mãe da vítima compareceu à clínica para uma visita e, mesmo diante das tentativas de impedimento por parte dos funcionários, adentrou o estabelecimento de saúde procurando pelo filho. Encontrou Damião vestido em frangalhos, com as mãos atadas para trás, apresentando diversas manchas roxas pelo corpo e um sangramento no nariz¹³⁸.

Em meio à insistência da Sra. Albertina Viana Lopes, mãe de Damião, o paciente recebeu breve atendimento do único médico então presente na Casa de Repouso Guararapes, o qual prescreveu medicamentos sem que se houvesse realizado qualquer exame. Profundamente consternada, dona Albertina retornou no mesmo dia ao município de Varjota,

¹³⁸ Conforme depoimento prestado pela Sra. Albertina Viana Lopes, mãe de Damião, à Nadine Borges. Disponível em: BORGES, Nadine. **Damião Ximenes**: primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Revan, 2009, p. 45.

lugar onde residia, quando recebeu a notícia de que a clínica psiquiátrica tentara previamente entrar em contato com ela por ligação telefônica. Nesse ínterim, ela retornou a Sobral, diretamente para o hospital, ocasião em que recebeu do médico a notícia de que seu filho estava morto.

Esforçando-se pela busca de justiça para o caso, a família de Damião Ximenes Lopes acionou as diversas autoridades, tais como a Polícia Civil, o Ministério Público Federal e a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Além disso, foram ajuizadas ações judiciais tanto na esfera cível quanto na esfera criminal, para a reparação dos danos morais e materiais e a punição dos responsáveis pelo ocorrido.

Ocorre que, diante dos poucos resultados obtidos e da ineficiência das instituições do Poder Público no tratamento do caso, a irmã de Damião, Irene Ximenes decidiu levar a denúncia dos fatos até a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, peticionando contra o Estado brasileiro. Logo após, a família passou a contar com a participação da ONG Justiça Global na condição de copeticionária no sistema interamericano¹³⁹.

Sobre o encadeamento dos trâmites iniciais da denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, leia-se o trecho em destaque:

A CIDH recebeu a petição com as denúncias relacionadas a Damião ainda em 1999 e prontamente o Estado brasileiro foi instado a apresentar suas considerações sobre o caso. Em 2000, novas comunicações da família de Damião foram recebidas e um novo prazo foi dado ao Brasil para que se manifestasse perante as denúncias. O Estado brasileiro seguiu sem apresentar nenhum comunicado. A CIDH então proporcionou uma última possibilidade de resposta ao Estado brasileiro, após a qual aplicaria o disposto no artigo 42 do seu regulamento vigente (que afirma que, em caso de ausência de manifestação, os fatos apresentados serão considerados verdadeiros)¹⁴⁰.

Em outubro de 2002, a Comissão procedeu ao exame da posição da peticionária, confrontando-a com a falta de resposta do Estado peticionado, aprovando, em seguida, o Relatório de Admissibilidade nº 38/02, o qual foi transmitido a ambas as partes em 25 de outubro de 2002. Através do sobredito relatório, a Comissão Interamericana de Direitos

¹³⁹ MIRANDA, Mariana Almeida Picanço de. **O poder judiciário brasileiro e a proteção dos direitos humanos: aplicabilidade e incorporação das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2010, p. 82.

¹⁴⁰ ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: Mudanças e Desafios após a Primeira Condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Sur – Revista internacional de direitos humanos**, Sur – Rede universitária de direitos humanos, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 93-114. dez. 2011.

aprovou a admissibilidade da denúncia peticionada por Irene Ximenes, à luz dos requisitos previstos pelos arts. 31 a 37 de seu Regulamento, declarando sua competência para tomar conhecimento do caso. Na mesma oportunidade, ficou consignado que a petição em comento era admissível em relação aos fatos denunciados e aos artigos 4 (direito à vida); 5 (direito à integridade física); 11 (proteção da honra e à dignidade); e 25 (direito a um recurso judicial)¹⁴¹.

A demanda seguiu seu curso sob os ritos do Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Convenção Americana de Direitos Humanos, com a respectiva intimação das partes para que transigissem a respeito de uma possível solução amistosa. Porém, apenas a parte peticionária manifestou interesse em solucionar o conflito amistosamente, enquanto que, de outro lado, o Estado brasileiro quedava-se no mais completo silêncio. A inércia do Estado peticionado era tanta que nem mesmo os documentos instrutórios requeridos pela Comissão, a exemplo da cópia do contrato de direito público ou do convênio da Casa de Repouso Guararapes com o Sistema Único de Saúde, sequer foram encaminhados.

Com a aprovação do Relatório de Mérito nº 43/03, a Comissão Interamericana concluiu que o Estado brasileiro era responsável pela violação de direitos humanos, especialmente, aos direitos à vida, à integridade física e pessoal, à proteção judicial e às garantias judiciais (arts. 4, 5, 8 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos), em virtude da hospitalização com exposição a condições degradantes e assassinato de Damião Ximenes Lopes. Naquele contexto, expediram-se recomendações à República Federativa do Brasil para que implantasse medidas de reparação aos familiares, bem como adotasse outras providências no sentido de investigar e punir os agentes responsáveis, além de evitar a ocorrência de casos similares¹⁴².

Posteriormente, à vista dos minguados avanços e da ausência de cumprimento satisfatório das recomendações expedidas ao Estado brasileiro, a Comissão Interamericana resolveu submeter o caso à apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos para que se promovesse o respectivo julgamento contencioso. Destarte, na data de 1º de outubro de 2004, a Comissão encaminhou a demanda à Corte, aproveitando também para anexar prova

¹⁴¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Demanda da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Damião Ximenes Lopes**: Caso 12.237 contra a República Federativa do Brasil. Washington, D.C.: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2004, p. 6.

¹⁴² Idem.

documental e oferecer prova testemunhal e pericial¹⁴³.

Um ponto inicial relevante acerca do procedimento instaurado junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos trata acerca da exceção preliminar arguida pelo Estado brasileiro, questionando a admissibilidade da demanda face à ausência de esgotamento dos recursos internos. Quis o Estado brasileiro pleitear a extinção do processo sem o devido exame do mérito, ao argumento de que ainda tramitavam no Judiciário nacional as ações cível e penal que versavam sobre o caso. Portanto, de acordo com o teor da defesa do Estado demandado, o prosseguimento da lide constituía medida ilegítima, porquanto desacordava com um dos requisitos de procedibilidade previstos pela Convenção Americana de Direitos Humanos, a saber, o esgotamento prévio dos recursos previstos pela legislação doméstica.

Conforme já explanado no capítulo anterior, a Corte Interamericana estatui como requisito de admissibilidade das demandas que haja, primeiramente, o esgotamento dos recursos internos manejáveis para repelir a suposta violação de direitos humanos na esfera nacional. A mencionada exigência decorre do princípio da subsidiariedade da jurisdição internacional, o que, em certa medida, apresenta-se como um mecanismo de respeito à soberania dos Estados-partes da Convenção Americana.

Todavia, contrariando as leituras mais previsíveis sobre a matéria, a Corte Interamericana de Direitos Humanos julgou a exceção preliminar suscitada pelo Estado brasileiro para declarar-lhe a improcedência. Com isso, o Tribunal Interamericano decidiu afastar a cláusula do esgotamento prévio dos recursos internos, fundamentando o julgado a partir das provas que evidenciavam a excessiva morosidade do Judiciário brasileiro, pois as ações judiciais relacionadas ao caso sequer se aproximavam de algum desfecho.

Em seu pronunciamento, a Corte também assinalou que, se os familiares da vítima tivessem de aguardar pelo trânsito em julgado das ações promovidas no Judiciário local, cancelar-se-ia a ineficiência do Estado brasileiro em garantir a proteção judicial consagrada pela Convenção Americana. Assim, os familiares de Damião estariam ainda mais distantes de obter o almejado provimento jurisdicional no que tange à reparação de todos os danos sofridos e à punição criminal dos agentes responsáveis pelos maus tratos e morte da vítima. Nesse sentido, convém transcrever o parágrafo 199 da sentença proferida pela Corte:

199. A demora do processo se deveu unicamente à conduta das autoridades judiciais. Em 27 de março de 2000, o Ministério Público apresentou a denúncia penal contra os supostos responsáveis pelos

¹⁴³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Damião Ximenes Lopes vs República Federativa do Brasil**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Sentença proferida em 4 de julho de 2006.

fatos e, transcorridos mais de seis anos do início do processo, ainda não se proferiu sentença de primeira instância. As autoridades competentes se limitaram a diligenciar o recebimento de provas testemunhais. Está provado que a Terceira Vara da Comarca de Sobral demorou mais de dois anos para realizar as audiências destinadas a ouvir as declarações de testemunhas e informantes e, em alguns períodos, não realizou atividade alguma com vistas à conclusão do processo (par. 112.29 supra). A esse respeito, esta Corte estima que não procede o argumento do Estado de que o atraso se deva, entre outros aspectos, ao grande número de declarações que teve de receber ou a ter tido de delegar a outras repartições judiciais o recebimento das declarações de testemunhas que não residiam em Sobral, ou ao volume de trabalho da repartição judicial que conhece da causa.¹⁴⁴

O prosseguimento regular da demanda contou com a realização de diversas audiências, bem como a análise de vasta documentação e de laudos periciais. Sobre o mérito, o Estado brasileiro chegou a reconhecer sua responsabilidade pela violação do direito à vida e à integridade física de Damião Ximenes Lopes, mas rechaçou a denúncia feita pela Comissão no que atine à violação do direito à integridade psíquica dos familiares da vítima e, conseqüentemente, negou-se a reparar-lhes os danos materiais e morais sofridos.

Ao final, a Corte Interamericana procedeu ao julgamento do caso em 4 de julho de 2006, proferindo a sentença que condenou a República Federativa do Brasil pelas violações à Convenção Americana de Direitos Humanos, denunciadas pela Comissão Interamericana. Assim sendo, o Estado brasileiro teria de pagar as devidas indenizações à família de Damião Ximenes Lopes, bem como se comprometeria em levar a efeito a investigação e sanção dos responsáveis pelo barbárico destino de Damião. A Corte também alertou o Brasil de que os processos judiciais promovidos em virtude do caso em análise deveriam oferecer solução em prazo razoável¹⁴⁵.

Nos termos da sentença, o Brasil foi chamado a assumir seu dever de conferir aplicabilidade aos ditames da Convenção Americana de Direitos Humanos, em conformidade com as cláusulas do direito interno que contêm tal previsão. No entanto, como se bem observa a partir dos relatórios de supervisão formulados pela Corte Interamericana, é de se ver que o Estado brasileiro tem apresentado dificuldades substanciais em garantir a eficácia da supramencionada decisão em vários aspectos. Nesse contexto, o comportamento do Estado brasileiro frente à referida condenação e as ações desenvolvidas em razão de sua histórica responsabilização pela violação de direitos humanos constitui o enfoque dos trechos seguintes deste estudo.

¹⁴⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Damião Ximenes Lopes vs República Federativa do Brasil**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Sentença proferida em 4 de julho de 2006.

¹⁴⁵ Idem.

5.1 A interface entre o direito brasileiro e a responsabilidade internacional pela violação de direitos humanos

Antes de retomar a discussão acerca dos novos caminhos e possibilidades sugeridos pelos efeitos da inédita condenação sofrida pelo Estado brasileiro no Caso Damião Ximenes, afigura-se pertinente ao desenvolvimento do tema em debate a contextualização do direito brasileiro interno face aos conceitos inovadores oriundos da hodierna concepção do Direito Internacional. Afinal, a análise dos fenômenos atinentes à eficácia de decisões internacionais proferidas contra o Brasil tem passagem obrigatória pelo estudo de sua receptividade pelo ordenamento brasileiro.

Na esteira do propósito supramencionado, o aperfeiçoamento gradual do Direito Internacional dos Direitos Humanos, após o término da Segunda Guerra Mundial, semeou uma nova vertente do conceito de responsabilidade internacional dos Estados soberanos, o qual, em tese, revela-se transcendente aos interesses situados meramente no plano político. Cabe, nesse diapasão, afirmar que a construção de uma ordem jurídica internacional, fundamentada na valoração da dignidade da pessoa humana, partiu do pressuposto de que todos os Estados nacionais deveriam honrar à obrigação de garantir a tutela intangível dos direitos mínimos dos indivíduos.

Consequentemente, a ideia clássica da responsabilidade internacional, protagonizada pela presença de um Estado-violador e de um Estado-vítima nos respectivos polos da relação jurídica internacional, começou a ceder espaço para a idealização de um novo conceito de Estado responsável.

No contexto dos sistemas de proteção supranacional dos direitos humanos, a ação ou omissão do Estado que importe na lesão de direitos e garantias fundamentais pode acarretar-lhe o dever de indenizar o cidadão pelos danos porventura sofridos. Logo, apesar da hipótese em referência se distanciar das concepções tradicionais, convém assinalar que, ainda assim, o caso é de responsabilidade internacional, tendo em vista a atuação do indivíduo perante as instâncias internacionais¹⁴⁶.

Quando se tem em consideração o modelo interamericano de salvaguarda dos direitos humanos, é preciso reconhecer o papel determinante da Convenção Americana de Direitos Humanos ao estabelecer o dever dos Estados-partes de respeitar as garantias ali elencadas. Equivale a afirmar que o cognominado Pacto de San José da Costa Rica constitui a

¹⁴⁶ MIRANDA, Jorge. Op. cit. 2009, p. 313.

fonte normativa que delimita primordialmente a atuação estatal frente aos direitos da pessoa humana. Destarte, havendo interferência lesiva na esfera de tais direitos, recorre-se à interpretação e aplicação da Convenção Americana como parâmetro normativo capaz de diagnosticar a eventual responsabilidade do Estado-parte supostamente violador de direitos humanos.

Relacionando a sistemática brevemente descrita com o cenário sobre o qual se desenrolou o Caso *Damião Ximenes Lopes versus República Federativa do Brasil*, frise-se que a responsabilização do Estado brasileiro pelos direitos humanos violados na espécie veio a consumar a inclusão do Brasil no sistema interamericano. A condenação proferida pela Corte Interamericana apenas se tornou possível depois de consolidado o lento processo de democratização e abertura política que tomou o País a partir da década de 1980. Até então, não se vislumbrava no território brasileiro uma ordem jurídica calcada nos princípios do Estado Democrático de Direito. Por conseguinte, vale gizar que o direito brasileiro não repousava sobre um solo fértil para a efetivação de liberdades e garantias tão arraigadas ao livre exercício da cidadania.

Conquanto tenha a Constituição Federal, promulgada em 1988, inaugurado uma nova ordem estatal erigida sobre os pilares da democracia e comprometida com a eficácia dos direitos fundamentais, não se verificou de imediato uma participação mais contundente do Brasil no cenário das instituições integrantes do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Longo foi o caminho histórico percorrido até que o Estado brasileiro admitisse a fiscalização externa e o controle do cumprimento das obrigações assumidas perante a comunidade internacional¹⁴⁷.

Merece atenção o fato de que a Convenção Americana de Direitos Humanos, embora assinada em 1969, somente foi promulgada no Brasil através do Decreto nº 678 de 6 de novembro de 1992¹⁴⁸, sinalizando uma importante ruptura do País com as reminiscências da antiga política ditatorial, relutante em face dos novos rumos apresentados pelo Direito Internacional na defesa dos direitos humanos. Ainda assim, a competência da CIDH para realizar julgamentos contenciosos em face do Brasil somente foi reconhecida em 1998, na forma determinada pela Convenção.

¹⁴⁷ ALGAYER, KelinKássia; NOSCHANG, Patrícia Grazziotin. O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: considerações e condenações. *Espaço jurídico*. Joaçaba, v. 13, n. 2, p. 211-226, jul./dez. 2012.

¹⁴⁸ BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm> Acesso em: 18 nov.2013.

Estabelecendo uma relação entre o conteúdo da Constituição Federal e a aceitação das diretrizes preconizadas pelo Pacto de San José da Costa Rica, é de se ver que a referida atitude do Estado brasileiro cumpre indubitavelmente a vontade do texto constitucional¹⁴⁹. Tal assertiva se concretiza no passo em que a Constituição Federal prestigia a salvaguarda dos direitos humanos, tendo a Emenda Constitucional nº. 45/2004 incluído entre suas disposições a possibilidade de que os tratados internacionais relacionados à matéria adentrem o ordenamento doméstico com o respectivo *status* normativo de emenda constitucional, condicionada à presença dos requisitos previstos na Carta Magna brasileira.

A análise do assunto à guisa da interpretação constitucional realizada pelo Supremo Tribunal Federal endossa a tese de que o propósito de inclusão do Brasil nos meios supranacionais de proteção dos direitos humanos encontra perfeita acolhida na Constituição Federal, de sorte que se tornou comum referir-se aos tratados internacionais sobre matéria de direitos humanos como normas de hierarquia, no mínimo, supralegal¹⁵⁰.

Em atenção a este raciocínio, segue transcrito abaixo o ilustre magistério de André de Carvalho Ramos:

Essa valorização dos direitos humanos internacionais cumpre a vontade da Constituição, mais de vinte anos depois de sua edição. De fato, é sempre bom lembrar que a Constituição acolhe os direitos humanos internacionais nas suas duas vertentes: a material e a processual (mecanismos de interpretação internacionalista)¹⁵¹.

De mais a mais, vê-se que o ordenamento jurídico brasileiro contém expressas remissões quanto ao compromisso assumido pelo Estado em dar concreção aos direitos humanos, de acordo com os tratados internacionais aos quais possua adesão. Nessa perspectiva, desacertado é crer que a submissão do Estado brasileiro às normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos não se coaduna com os objetivos visados pela Constituição da República. Ao contrário, nada mais salutar que o Brasil se esforce em proporcionar maior aproximação entre seus mecanismos jurídicos de direito interno e a atuação das instituições internacionais de direitos humanos para que se fortaleça a garantia de vigência desses direitos no País.

¹⁴⁹ PIOVESAN, Flávia. Op. cit. 2012, p. 120-121.

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 526.051/MT. Relator Ministro Cezar Peluso. DJ14/04/2008. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Deposit%E1rio+infiel+pris%E3o%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/b78snzx> Acesso em: 18 nov.2013.

¹⁵¹ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 145.

O processo de implantação das sentenças condenatórias proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos reflete muito bem a necessidade de harmonia entre os procedimentos de direito interno e externo, de modo que as reparações e demais obrigações decorrentes da condenação internacional possam surtir os efeitos pretendidos pela decisão em sua plenitude. De fato, a Convenção Americana não se preocupou em estabelecer um procedimento próprio para a execução das sentenças emanadas da Corte nos julgamentos litigiosos. Essa incumbência deve ficar a cargo dos Estados-partes assim que reconhecida a sua responsabilidade pelos eventos danosos apurados.

É bem verdade que uma padronização uniforme dos métodos de cumprimento dos julgados interamericanos, de modo que o procedimento seja comum a todos os Estados envolvidos no bloco regional, renderia o enfrentamento de grandes entraves face às peculiaridades encontradas nos mais variados ordenamentos pátrios. A título de exemplo, a ordem constitucional brasileira apresenta nítidas diferenças em relação à de Barbados ou da Argentina, o que lhe confere uma especificidade de instituições e instrumentos jurídicos adequados para a implementação de decisões judiciais. Consequentemente, é incontestável conceber que a estrutura política singular de cada Estado-parte deve indicar qual seja a forma mais viável de executar as reparações determinadas pela Corte Interamericana.

Sucedendo, de outro lado, que a ausência de uma cadeia procedimental única, referente à execução de sentenças exaradas pela CIDH, põe em risco a credibilidade de sua atuação como órgão jurisdicional. Afinal, na sistemática idealizada pela Convenção Americana, a eficácia das decisões da Corte termina por depender, até certo ponto, da iniciativa do Estado condenado em manter um mecanismo institucional próprio destinado à consecução das medidas impostas. E, como se sabe, a América Latina ainda vivencia diuturnamente o desafio de superar a herança histórica da morosidade conivente com a ausência de políticas públicas e do profundo descaso político em relação às graves mazelas sociais a que são submetidos os seus cidadãos.

Portanto, com esteio na realidade social em que estão inseridos os Estados-partes da Convenção, um mínimo de uniformização no estabelecimento dos procedimentos de cumprimento de sentença não faria qualquer mal à integridade política dos Estados demandados perante a Corte, uma vez que não significaria nenhuma ruptura com o princípio da subsidiariedade das ações internacionais em face das iniciativas nacionais. Em vez disso, apenas se pretende a minimização dos obstáculos eventualmente identificados quando o Estado-réu não dispõe do grau de organização interna necessário ao pronto atendimento das determinações condenatórias, notadamente quanto àquelas que demandem uma reprimenda do

Estado no campo político.

Enrobustecendo a linha de raciocínio aqui desenvolvida, Picanço de Miranda afirma que a efetivação das medidas reparatórias não-pecuniárias é alvo de preocupação crescente entre os Estados que reconhecem a competência da CIDH, pois saltam aos olhos as chances de que elas não venham a ser cumpridas, no caso de o ordenamento jurídico pátrio não prever mecanismos internos adequados para a sua execução¹⁵².

Ao menos, como bem ressalta André Ramos de Carvalho, a aparente liberdade dos Estados para escolher o procedimento a ser adotado na execução das sentenças da CIDH vem mitigada pelo art. 68.2 da Convenção Americana, o qual preceitua que as indenizações compensatórias podem ser pagas mediante a instauração do processo interno de execução de sentença contra o Estado¹⁵³.

Com relação às medidas adotadas pelo Estado brasileiro diante das acusações internacionais de violação de direitos humanos, vale sublinhar que, para garantir o acompanhamento ideal dos casos em apreciação pela Comissão e pela Corte Interamericana, o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 4433, de 18 de outubro de 2002, instituindo a Comissão de Tutela dos Direitos Humanos, no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Não se despreze o fato de que a instituição formal de um órgão relacionado especificamente com a dinâmica do sistema interamericano demonstra uma evolução do Brasil quanto à sua participação em discussões pautadas nos valores consagrados pela Convenção Americana de Direitos Humanos¹⁵⁴.

Sem embargo da inovação realizada, anote-se que a atuação do referido órgão ainda se afigura incipiente. Tal conclusão pode ser facilmente extraída da narrativa do Caso Damião Ximenes Lopes, quando se percebe que o Estado brasileiro compareceu tardiamente aos trabalhos iniciados na CIDH, sem mencionar que sua contribuição para a solução amistosa e célere da lide foi deveras pálida.

Assim sendo, o simples olhar analítico acerca dos percalços encontrados no caso concreto permite que se conheçam as dificuldades exibidas pelo Estado brasileiro em sua problemática relação com a concretização dos compromissos internacionais assumidos na forma do Pacto de San José. Mais que nunca, a eficácia das sentenças da Corte Interamericana - e até mesmo a própria preservação da vigência da Convenção Americana no âmbito

¹⁵² MIRANDA, Mariana Almeida Picanço de. Op. cit. 2010, p. 87.

¹⁵³ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. 2012, p. 188.

¹⁵⁴ BERNARDO, Leandro Ferreira; ALTHAUS, Ingrid Giachini. O Brasil e a Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma análise das condenações sofridas pelo Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos e do seu cumprimento. In: ALTHAUS, Ingrid Giachini; BERNARDO, Leandro Ferreira (orgs.). Op. cit. 2011, p. 118.

doméstico - depende de uma vital conjugação de esforços do ordenamento brasileiro para se adequar à proteção internacional dos direitos humanos. A aplicação harmônica das normas brasileiras e internacionais possivelmente garantiria resultados em maior escala de relevância para a afirmação dos direitos e liberdades dos indivíduos no Brasil.

Nesse sentido, colaciona-se a festejada concepção de Correia:

É recente o alinhamento do Brasil à sistemática internacional de proteção dos direitos humanos. Nesse diapasão, uma questão que deve ser ressaltada é a sistemática nacional e internacional de proteção à luz do princípio da dignidade humana, pois, dessa forma, os direitos humanos assegurados nos instrumentos nacionais e internacionais passam a ter uma maior importância, inclusive, com os mecanismos de responsabilização do Estado¹⁵⁵.

Por derradeiro, cumpre ainda examinar quais fatores se apresentam determinantes para que os mecanismos jurídicos internos brasileiros garantam a maior efetividade das sentenças internacionais da Corte Interamericana. Desde logo, registre-se que a complexidade da discussão abrange a correção de graves falhas institucionais na condução de políticas públicas, bem como a carência de uma mobilização e conscientização na sociedade civil acerca dos valores defendidos. Nesse ínterim, outros atores sociais deixam de participar do processo de fiscalização das medidas que deviam atender aos imperativos da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos, fazendo com que o Brasil fique aquém da posição que deveria ocupar na luta internacional pelo respeito à dignidade humana.

5.2 Limites e possibilidades no controle de eficácia das sentenças internacionais em desfavor do Brasil

A prolação da sentença condenatória pela CIDH no Caso Damião Ximenes Lopes *versus* República Federativa do Brasil, em 4 de julho de 2006, constituiu um valioso marco no cenário brasileiro de efetivação dos direitos humanos. Basta mencionar que, até então, nenhum julgamento litigioso perante o sistema interamericano havia resultado no reconhecimento da responsabilidade internacional do Estado brasileiro pela omissão em garantir a lisura dos direitos proclamados pela Convenção Americana.

Sendo assim, nos pontos resolutivos da supracitada sentença, a Corte decidiu unanimemente que o Brasil teria de assumir os seguintes deveres: a) arcar com o ônus das

¹⁵⁵ CORREIA, Ludmila Cerqueira. Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos: o Brasil e o Caso Damião Ximenes. **Prim@ Facie**. João Pessoa, ano 4, v. 7, p. 79-94, jul/dez 2005.

reparações aos familiares da vítima, mediante o pagamento de indenizações; b) garantir, em prazo razoável, que os processos internos destinados à investigação e punição dos responsáveis surtam os efeitos almejados; c) publicar no Diário Oficial e em outro jornal de ampla circulação o capítulo da sentença atinente aos fatos provados em juízo; d) e dar continuidade ao desenvolvimento dos programas de aperfeiçoamento de profissionais de saúde calcados nos princípios que devem reger o trato com as pessoas portadoras de deficiência mental¹⁵⁶.

Analisando, em particular, o cumprimento de cada uma das obrigações impostas pela decisão definitiva da CIDH, cabe explicitar que os valores indenizatórios logo foram pagos aos familiares de Damião Ximenes Lopes. Para tanto, o Executivo brasileiro aprovou o Decreto 6.185, de 13 de agosto de 2007, autorizando a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República a tomar as providências que se fizessem necessárias para efetuar o pagamento do montante pecuniário decorrente da condenação sofrida¹⁵⁷.

Nesse aspecto singular, a mobilização do Estado brasileiro não deixou a desejar, porquanto tenha partido de iniciativa própria do Poder Público sem que houvesse a necessidade de se instaurar um processo de execução junto ao Judiciário nacional. Mas, de outra sorte, quando se tem por base o registro dos relatórios de supervisão elaborados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a fase de cumprimento do caso, facilmente se verifica que as obrigações monetárias são raras exceções dentre aquelas honradas em curto prazo. O mesmo pode ser dito a respeito da publicação do fragmento da decisão da CIDH na imprensa, também cumprida satisfatoriamente sem grandes delongas¹⁵⁸.

A conclusão do último relatório de supervisão realizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos assinalou severas pendências do Brasil quanto à solução dos processos judiciais promovidos em razão do assassinato de Damião e ao desenvolvimento do programa de formação e capacitação de profissionais na área de saúde mental. Em suas considerações, a Corte chamou atenção para o fato de que as ações judiciais em tramitação no Poder Judiciário do Ceará ainda não alcançaram solução definitiva, a despeito da persistente discussão entre os gestores públicos sobre um possível desfecho para o caso. Por sua vez, as ações desenvolvidas pelo Poder na área de atenção à saúde mental ainda carecem de maior expansão, sendo

¹⁵⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Damião Ximenes Lopes vs República Federativa do Brasil**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Sentença proferida em 4 de julho de 2006.

¹⁵⁷ BERNARDO, Leandro Ferreira; ALTHAUS, Ingrid Giachini. Op. cit. 2011, p. 123.

¹⁵⁸ BRASIL. **Diário Oficial da União**. 12 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=12/02/2007&jornal=1pagina=4&totalArquivos=88>>. Acesso em 19 nov. 2013.

consideradas, atualmente, insuficientes para assegurar que episódios semelhantes ao ocorrido com Damião Ximenes não venham a se repetir com outros pacientes psiquiátricos¹⁵⁹.

À primeira vista, pode-se argumentar que a discrepância entre o cumprimento das obrigações pecuniárias e a omissão quanto às demais resulta evidentemente da celeridade natural com que uma simples indenização pode ser paga a uma determinada pessoa ou grupo de pessoas. De outro giro, estimular a eficiência do Judiciário no julgamento de demandas específicas e consecução de políticas públicas de atenção à saúde mental representam objetivos de relativa complexidade, requerendo a adoção de medidas cujos efeitos somente se sentem a médio e longo prazo.

Todavia, não parece razoável tolerar que a omissão estatal em cumprir todos os pontos reparatórios da sentença se perpetue indefinidamente, sob pena de comprometer a eficácia da decisão proferida e, conseqüentemente, estacionar o País numa zona estagnada onde reine a impunidade e a cultura do Estado indiferente aos direitos da pessoa humana. De antemão, é preciso esclarecer que a satisfação das obrigações direcionadas ao pagamento de indenização aos familiares da vítima não pode ser desprezada, porquanto consiste na observância legítima de um compromisso do Estado, assumido de acordo com o Pacto de San José da Costa Rica e compatível com a Constituição Federal. Recorde-se que as obrigações nascidas da responsabilidade internacional por violação de direitos humanos são dotadas de caráter objetivo¹⁶⁰, ou seja, uma eventual condenação à efetuação de reparações não autoriza o Estado responsável a escolher quais medidas aceitará tomar, pois o que está em questão não são seus interesses, muito menos a comodidade de seus gestores. Se assim fosse, toda a lógica do sistema interamericano de proteção estaria subvertida, reduzindo a pó a eficácia de seus mecanismos de monitoramento.

As dificuldades de implementação da sentença da CIDH no tocante à agilização útil dos processos judiciais internos podem ser explicadas através de duas perspectivas. A primeira delas consiste no obstáculo natural gerado pelo federalismo, qual seja o diálogo anêmico entre os entes federados em virtude da rígida divisão de competências, tão prestigiada pela legislação brasileira e pelas instituições públicas¹⁶¹.

No Caso Damião Ximenes, a União tem reunido esforços junto ao Estado do Ceará na busca de uma atuação conjunta para eliminar as pendências ainda em curso no

¹⁵⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução da Corte Interamericana de 17 de maio de 2010**. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Supervisão de cumprimento de sentença.

¹⁶⁰ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. 2012, p. 175.

¹⁶¹ SANTOS, Juliana Corbacho Neves dos. A execução das decisões emanadas da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do sistema jurídico brasileiro e seus efeitos. **Prisma: Dir. Pol. Publ. e Mundial**. Brasília, v. 8, n. 1, p. 267-307, jan./jun. 2011.

Judiciário cearense. Entretanto, por mais que a estrutura federalista do Estado brasileiro ofereça óbices ao alcance de resultados efetivos, a racionalidade do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos rechaça prontamente a utilização da cláusula federal como argumento para pugnar pelo afastamento de obrigações reparatórias. Nesse ponto, a dicção do art. 28 da Convenção Americana de Direitos Humanos estabelece que o Estado organizado sob a forma federal deve cumprir as disposições daquele Pacto no que for pertinente à sua competência. Em se tratando de matéria afeta à competência de outro ente da federação, o governo nacional fica obrigado a diligenciar o cumprimento das respectivas disposições, nos termos compatíveis com a legislação doméstica¹⁶².

A outra premissa refere-se a um problema histórico enfrentado, principalmente, pelas regiões de menor desenvolvimento humano no Brasil – o mandonismo do poder político local. Isso se explica pelo fato de que a Casa de Repouso Guararapes era gerida por uma família de grande notoriedade no cenário político do Estado do Ceará. Infelizmente, a região onde ocorreram os fatos ainda carrega consigo a herança coronelista dos séculos passados, a qual, por certo, tem se revelado nociva à vigência dos direitos humanos, condicionando a garantia deste à satisfação dos interesses da camada social dominante.

Em sua análise, Nadine Borges fez as seguintes anotações após entrevistar a irmã de Damião, peticionária do caso junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

O e-mail de Irene não deixa de ser mais uma denúncia contra o poder político local e a memória da dominação no estado do Ceará. As marcas do “coronelismo” os favorecimentos e a demora injustificada dos processos internos que investigam a morte de Damião comprovam o quão parcial pode ser a justiça, dependendo de quem está sendo investigado e, nesse caso, a pressão política e econômica certamente corrobora para a manutenção dessa troca de favores e cumplicidade entre os que detêm o poder e continuam sentados à grande mesa¹⁶³.

Pelo dito, urge assinalar que as deficiências estruturais na construção de um Estado politicamente transparente e comprometido com a tutela dos direitos de seus cidadãos se materializa na escassez de vontade política para promover as necessárias transformações sociais. Eis, portanto, o complexo desafio do Brasil em proporcionar eficácia às condenações não-pecuniárias determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

De outro giro, o acompanhamento do Caso Damião Ximenes Lopes possibilita o vislumbre de como a implantação harmônica do sistema interamericano pode potencializar a

¹⁶²**Pacto de San José da Costa Rica.** Assinado em San José da Costa Rica em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm> Acesso em: 27 out.2013.

¹⁶³ BORGES, Nadine. Op. cit. 2009, p. 67.

proteção dos direitos humanos no Brasil. O mais célebre exemplo disso é o contínuo desenvolvimento da nova política nacional de atenção à saúde mental, sistematizada pelas disposições da Lei 10.216/01.

Apesar de ainda constar a pendência parcial do cumprimento desta obrigação no último relatório de supervisão, a sentença da CIDH que condenou o Brasil a estabelecer um programa de formação e capacitação para os profissionais de saúde no tratamento de pacientes psiquiátricos fortaleceu o ativismo pela luta antimanicomial no País. Diante das fortes pressões sociais e do constrangimento provocado pela condenação internacional, o Governo Federal foi praticamente compelido a consolidar o processo de reformulação das diretrizes de atenção à saúde mental, fundando um modelo de atendimento a pacientes psiquiátricos com esteio na dignidade da pessoa humana.

O êxito relativo na implantação da política nacional de atenção à saúde mental permite a constatação de que o Brasil, inobstante os muitos desafios a vencer, pode direcionar sua participação no sistema interamericano para promover ricos avanços na eliminação das mazelas que acometem os direitos humanos no País. Cabe, outrossim, a ressalva de que a implementação eficaz das sentenças proferidas pela Corte Interamericana somente terá sucesso a partir de quando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário iniciarem uma atuação consciente do seu papel no Estado Democrático de Direito e na concretização dos direitos da pessoa humana.

Na visão de Vítor Abramovich, a complexidade da garantia de eficácia das decisões internacionais é uma realidade constante que perpassa o funcionamento de todos os Poderes, mormente quando se fala no planejamento de ações políticas, na promoção de reformas legais e na ativação de processos judiciais¹⁶⁴. Nesse diapasão, o envolvimento das esferas do poder público denota o grau de maturidade do Estado para lidar com a necessidade de repelir violações a direitos humanos.

Digna de registro é a importância da participação das instituições públicas e também da sociedade civil na cobrança do cumprimento de decisões internacionais. Assim, mencione-se que a repercussão do Caso Damião Ximenes Lopes agitou as discussões travadas em torno dos objetivos de uma nova proposta de atenção à saúde mental. Após a abertura do caso na CIDH, o Estado brasileiro finalmente promulgou a Lei 10.216/01, encerrando um tormentoso embate referente aos doze anos de tramitação do projeto de lei no Congresso

¹⁶⁴ ABRAMOVICH, Vítor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, n. 11, v. 6, dez. 2009.

Nacional¹⁶⁵. A condenação posteriormente proferida em sentença veio a enrijecer o compromisso das autoridades nacionais perante a comunidade internacional e a própria sociedade brasileira.

Não é despiciendo, nesse particular, realçar a contribuição do Ministério Público nas questões invocadas pela sentença do Caso Damião Ximenes. Atualmente, importa mencionar que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, no âmbito do Ministério Público Federal, mantém um grupo de trabalho que desenvolve uma linha de atuação especializada nas hodiernas diretrizes de saúde mental¹⁶⁶. Destarte, diante do aporte deficitário de políticas públicas verificado no Brasil, o Ministério Público pode ser apontado como exemplo de instituição potencialmente capaz de desempenhar um papel fundamental na exigência de ações do poder público que visem à garantia de eficácia das determinações judiciais advindas da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A afinidade entre as finalidades institucionais do Ministério Público e a lógica da proteção interamericana dos direitos humanos pode viabilizar um caminho para a implementação segura de decisões internacionais no Brasil. Para isso, ainda se faz necessária uma maior aproximação entre as atividades do *Parquet* e os mecanismos de supervisão do cumprimento de sentenças da CIDH.

De mais a mais, o controle de eficácia das sentenças da CIDH não se restringe à atuação exclusiva dos aparatos internacionais de monitoramento. Afinal, a participação do poder público em todos os seus setores e o estímulo às mais diversas instituições da sociedade civil afigura-se decisivo para a superação de paradigmas anacrônicos, resultando em uma cultura renovada de respeito à cidadania e às liberdades de todos.

Como bem se asseverou ao longo deste trabalho, uma demanda julgada perante a Corte Interamericana pode ser bem mais que um mero caso, passando a ser uma verdadeira causa de toda a sociedade. Essa foi a realidade espelhada pelo Caso Damião Ximenes Lopes, cuja repercussão, embora embaraçada por diversos problemas estruturais, ajudou a reformular políticas públicas, antes emperradas por décadas nos escaninhos da seara política.

Em verdade, a promoção de eficácia das decisões condenatórias contra o Estado brasileiro não tem sido uma tarefa de fácil realização, haja vista que as instituições do poder público carecem de uma política amadurecida concernente à implantação das obrigações reparatórias em sua totalidade. No entanto, posto que os desafios ainda são abundantes, não se pode descurar que a iniciativa de superar tais entraves gradualmente consolida a inserção do

¹⁶⁵ ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Op. cit. 2011, p. 105.

¹⁶⁶ Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/saude-mental> > Acesso em: 20 nov.13.

Brasil no fenômeno da justicialização dos direitos humanos, fortalecendo, no seio do direito brasileiro, a assimilação de valores essenciais à construção de uma ordem internacional mais humanitária e pacífica.

6 CONCLUSÃO

A evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos despertou a comunidade internacional para a necessidade de proteger a tutela de direitos e liberdades tidos como universais, indissociáveis da existência de todos os seres humanos. Nesse aspecto, o engajamento dos Estados ao redor do planeta em promover uma consciência protetiva acerca dos direitos humanos culminou com a consagração de tais garantias pelos mais diversos instrumentos internacionais.

Nesse contexto, a mobilização aventada pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos no século passado ensejou a estruturação de um sistema global de proteção dos direitos humanos. Assim, foram lançadas as bases de um conceito inovador de responsabilidade internacional, o que, em tese, fundamentaria a instalação de uma justiça internacional de direitos humanos. No entanto, a cortes internacionais até então criadas apenas possuíam competência de natureza penal, ou seja, não podiam condenar os Estados transgressores às devidas reparações pertinentes ao caso.

Dando sequência ao processo de internacionalização dos direitos humanos, o surgimento dos sistemas regionais de proteção veio a consumir a tendência justicializante dos direitos humanos através da instituição de órgãos jurisdicionais dotados de competência para julgar a matéria. A propósito, a ativação dos sistemas europeu, interamericano e africano de proteção dos direitos humanos significou um importante passo no monitoramento e fiscalização dos Estados quanto à garantia de obediência às normas internacionais. A maior homogeneidade entre os países integrantes de cada bloco facilitou a identificação de peculiaridades regionais e objetivos comuns no combate às violações de direitos humanos.

Dentre os blocos analisados, recorde-se que o funcionamento do sistema interamericano tem oferecido uma ampla perspectiva de intervenção internacional na apuração de denúncias à lesão de direitos humanos por responsabilidade dos Estados-partes da Convenção Americana. Tal fenômeno se intensifica ao mesmo tempo em que a Comissão e a Corte Interamericana têm se preocupado em facilitar o acesso dos indivíduos aos mecanismos integrantes do sistema.

Assim, não obstante a adesão do Brasil à referida sistemática ter representado um elogiável avanço no decurso da redemocratização do País, o ideal de efetivação dos direitos da pessoa humana ainda se encontra longe de uma concretização satisfatória perante o propugnado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. A partir da análise dos dados

relativos ao Caso *Damião Ximenes Lopes vs. República Federativa do Brasil*, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, foi possível constatar com clareza que a interação entre o direito brasileiro e o universo normativo do sistema interamericano afigura-se demasiadamente tímida, surtindo efeitos de pouco vulto.

Verificou-se, portanto, na seara do cumprimento de sentenças internacionais, que o Estado brasileiro não manifesta qualquer relutância quanto ao pagamento de indenizações compensatórias, sendo que o faz mediante recursos com a rubrica orçamentária da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. No entanto, é preciso firmar o entendimento de que a eficácia das sentenças condenatórias da Corte Interamericana somente se pode exaurir a partir de quando todas as suas disposições são atendidas.

É com referência a estes pontos resolutivos da decisão sobre o Caso *Damião Ximenes* que o Brasil tem feito uma verdadeira exposição de suas históricas deficiências na condução de políticas efetivadoras de direitos humanos, na promoção de reformas legislativas e na ativação de processos judiciais. Desta feita, o caso analisado logrou acentuar a necessidade de uma reformulação de prioridades na atuação do poder público para que as sentenças internacionais condenatórias por violação de direitos humanos encontrem um ambiente fértil para produzir efeitos substancialmente modificadores. Não se pretende, porém, subestimar os resultados alcançados no cumprimento das obrigações monetárias; apenas se realça a importância das demais obrigações de alcance geral por conta da transformação social por elas prometida.

Por oportuno, registrou-se, a partir do exemplo da política nacional de atenção à saúde mental, nos termos da Lei 10.216/01, a capacidade potencial da sociedade civil de exigir o cumprimento das condenações que pugnam pela implantação de políticas públicas de combate a novas violações de direitos humanos no País. Basta constatar que o Caso *Damião Ximenes Lopes* perante a Corte Interamericana tornou-se uma causa justa para os militantes da luta antimanicomial no Brasil.

A garantia de eficácia das sentenças condenatórias proferidas pela CIDH reúne desafios complexos que pressupõem uma profunda revisão de paradigmas políticos internos do Estado brasileiro. Destarte, a implementação completa das reparações pecuniárias e não-pecuniárias no País sugere o envolvimento de diferentes agentes do poder público e da sociedade civil, aproximando o Brasil de uma visão humanitária íntima dos valores apregoados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, assegurando, por fim, resultados mais expressivos aos meios de fiscalização e monitoramento do sistema interamericano de proteção.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Vítor. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, n. 11, v. 6, dez. 2009.

ALGAYER, Keli Kássia; NOSCHANG, Patrícia Grazziotin. O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: considerações e condenações. *Espaço jurídico*. **Joaçaba**, v. 13, n. 2, p. 211-226, jul./dez. 2012.

ALTHAUS, Ingrid Giachini; BERNARDO, Leandro Ferreira. (Orgs.). **O Brasil e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos**. Vários Coautores. São Paulo: Iglu, 2011.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Aprovado em outubro de 1979. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/v.Estatuto.Corte.htm>> Acesso em: 06 nov. 2013.

BORGES, Nadine. **Damião Ximenes**: primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Revan, 2009, p. 90.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm> Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. Diário Oficial da União. 12 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=12/02/2007&jornal=1pagina=4&totalArquivos=88>>. Acesso em 19 nov. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 526.051/MT. Relator Ministro Cezar Peluso. DJ14/04/2008. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Deposit%E1rio+infiel+pris%E3o%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/b78snzx> Acesso em: 18 nov. 2013.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI**. Conferência proferida durante o XXXIII Curso de Direito Internacional Organizada pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA. Rio de Janeiro. 18, 21-22 ago. 2006.

_____. O sistema interamericano de direitos humanos no limiar do novo século: Recomendações para o fortalecimento de seu mecanismo de proteção. In: GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia. (Orgs.). **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; ROBLES, Manuel E. Ventura. **El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos/ACNUR, 2004.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Demanda da Comissão Interamericana de Direitos Humanos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Damião Ximenes Lopes:** Caso 12.237 contra a República Federativa do Brasil. Washington, D.C.: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2004.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Aprovado pela Corte no seu LXXXV Período de Ordinário de Sessões celebrado de 16 a 28 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/RegulamentoCorteNov2009.port.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Caso Damião Ximenes Lopes vs República Federativa do Brasil.** San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Sentença proferida em 4 de julho de 2006.

_____. **Resolução da Corte Interamericana de 17 de maio de 2010.** Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Supervisão de cumprimento de sentença.

CORREIA, Ludmila Cerqueira. Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos: o Brasil e o Caso Damião Ximenes. **Prim@ Facie.** João Pessoa, ano 4, v. 7, p. 79-94, jul/dez 2005.

CORREIA, Theresa Rachel Couto. **Corte interamericana de direitos humanos:** repercussão jurídica das opiniões consultivas. Curitiba: Juruá, 2008.

DAVIDSON, J. Scott. **The Inter-American human rights system.** Vermont: Dartmouth, 1997.

DWYER, Amy S. The Inter-American Court of Human Rights: towards establishing an effective regional contentious jurisdiction. Boston College International and Comparative Law **Review.** Boston, v. 13, iss. 1, jan. 1990.

FONSECA, Luciana Andrade. A importância da democracia, do Estado, do indivíduo e da proteção internacional na concretização dos direitos humanos na América Latina. In: OLIVEIRA, Marcio Luís de. (Coord.). **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos:** interface com o direito constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 57.

FRANCO, Marcelo Veiga. Direitos Humanos x direitos fundamentais: matriz histórica sob o prisma da tutela da dignidade da pessoa humana. In: OLIVEIRA, Márcio Luís de Oliveira (Coord. e org.). **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos:** interface com o direito constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 7.

GAIO, Ana Paula Pina. Os direitos humanos e o direito socioambiental. In: ALTHAUS, Ingrid Giachini; BERNARDO, Leandro Ferreira. (Orgs.). **O Brasil e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.** Vários Coautores. São Paulo: Iglu, 2011, p. 24.

HANASHIRO, Olaya Sílvia Machado Portela. **O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos.** São Paulo: Universidade de São Paulo/Fapesp, 2001.

HERZ, Mônica. “Carta da OEA (1948)”. In: MAGNOLI, Demétrio. **A história da paz**. São Paulo: Contexto, 2008. p. 340.

HEYNS, Chirstof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. **Sur -Revista Internacional de Direitos Humanos**. p. 160-169 Número 4. Ano 3, 2006.

HEYNS, Chirstof; VILJOEN, Frans. **An overview of human rights protection in Africa**. **South Africa Journal on Human Rights**. vol. 11, part.3, p. 423, 1999.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. **Guia metodológica para el desarrollo de un curso sobre el sistema interamericano de derechos humanos**. San José, Costa Rica: IIDH, 2002. p. 30

JEYCIC, Vladimilson. O respeito aos direitos humanos como pressuposto da democracia. In: OLIVEIRA, Márcio Luís de. (Org.). **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: interface com o direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 80.

LARNÉ, Maria Pia. O sistema interamericano de tutela dos direitos humanos: uma comparação com o sistema europeu sob a perspectiva do acesso e da efetividade. **Meritum**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 159-2010, jul/dez 2007.

LEDESMA, Héctor Faúndez. **El sistema interamericano de protección de los derechos humanos**. 3 ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

MACHADO, Isabel Penido de Campos. Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: OLIVEIRA, Bárbara de Costa Pinto; SILVA, Roberto Luiz. (Orgs.). **Manual de direito processual internacional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2012.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MIRANDA, Jorge. **Curso de direito internacional público: uma visão sistemática do direito internacional dos nossos dias**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MIRANDA, Mariana Almeida Picanço de. **O poder judiciário brasileiro e a proteção dos direitos humanos: aplicabilidade e incorporação das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2010.

NAVIA NIETO, Rafael. **Introducción al sistema interamericano de protección de los derechos humanos**. Bogotá: Themis, 1993.

_____. La jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos. In: LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Estudios y Documentos**. San José: IIDH, 1988.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira de; MAEOKA, Erika. A corte interamericana de direitos humanos e a promoção do acesso à justiça. **Scientia Juris**, Londrina, vol. 13, p. 229-252, nov. 2009.

PACTO DE SAN JOSÉ DA COSTA RICA. **Assinado em San José da Costa Rica em 22 de novembro de 1969**. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm> Acesso em: 27 out. 2013.

PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the Inter-American Court on Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

QUEIROZ, Shirley Barreto Braga de. A corte interamericana e a proteção de direitos humanos. **Prim@ facie**: Revista da Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, João Pessoa, n. 7, p. 60-78, jul/dez 2005.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROSATO, Cássia Maria; CORREIA, Ludmila Cerqueira. Caso Damião Ximenes Lopes: Mudanças e Desafios após a Primeira Condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Sur – Revista internacional de direitos humanos, Sur – Rede universitária de direitos humanos**, São Paulo, v. 8. n. 15. p. 93-114. dez. 2011.

SANTOS, Juliana Corbacho Neves dos. A execução das decisões emanadas da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do sistema jurídico brasileiro e seus efeitos. **Prisma: Dir. Pol. Publ.e Mundial. Brasília**, v. 8, n. 1, p. 267-307, jan./jun. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SMITH, Rhona K. M. **Textbook on international human rights**. Oxford: Oxford University Press, 2003

VELOSO, Pedro Augusto Franco. In: OLIVEIRA, Márcio Luís de. (Org.). **O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: interface com o direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

Sousa Júnior, Félix Barros de.

A eficácia das sentenças internacionais condenatórias proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro: uma análise do Caso Damião Ximenes Lopes / Félix Barros de Sousa Junior. _ São Luís, 2013.

77 f.

Impresso por computador (Fotocópia)

Orientador: Amanda Silva Madureira

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2013.

1. Direito Internacional dos Direitos Humanos. 2. Sentenças Internacionais Condenatórias. 3. Corte Interamericana de Direitos Humanos. 4. Caso Damião Ximenes Lopes. I. Título.

CDU 341.231.14:341.645